

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

**CAUSAS QUE LIMITAN EL ACTUAR ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE  
BIENES DEL ESTADO, DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS EN SU  
FUNCIÓN DE ENTE ENCARGADO DEL CONTROL Y MANEJO DE LOS BIENES  
INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO**

**EDNA AMARILIS ENRÍQUEZ CALDERÓN**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2011**

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

**CAUSAS QUE LIMITAN EL ACTUAR ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE  
BIENES DEL ESTADO, DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS EN SU  
FUNCIÓN DE ENTE ENCARGADO DEL CONTROL Y MANEJO DE LOS BIENES  
INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**EDNA AMARILIS ENRÍQUEZ CALDERÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

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

**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 del Examen General Público).



*Lic. Carlos René Contreras Arias*  
*Abogado y Notario*  
*Colegiado 3028*



Guatemala, 09 de marzo de 2010

Licenciado

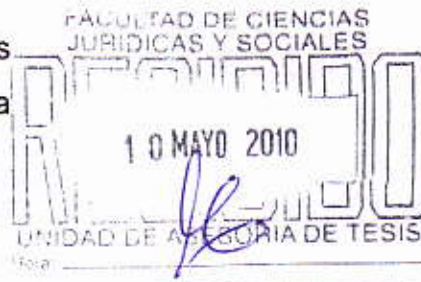
Marco Tulio Castillo Lutín

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho



Licenciado Castillo:

En cumplimiento a lo dispuesto por la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se me designó como Asesor de Tesis de la Bachiller **Edna Amarilis Enríquez Calderón**, del tema titulado: **“CAUSAS QUE LIMITAN EL ACTUAR ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS, EN SU FUNCIÓN DE ENTE ENCARGADO DEL CONTROL Y MANEJO DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO”**.

En virtud del nombramiento de asesor de tesis recaído en mi persona, procedo a externar **OPINIÓN FAVORABLE**, por las razones siguientes:

- a) En mi opinión el contenido científico y técnico del trabajo, la metodología, las técnicas de investigación utilizadas, la redacción y la bibliografía, son idóneas para el sustento de cada uno de los argumentos legales que sostiene la tesis;




Lic. Carlos René Contreras Arias  
Abogado y Notario  
Colegiado 3028



- b) La redacción es clara y coherente según los temas tratados, además el análisis constituye un aporte científico para el derecho administrativo y fiscal, en virtud que se estudian las causas que limitan el funcionamiento y objetivos de la Dirección de Bienes del Estado, como ente encargado de la administración de los inmuebles propiedad del Estado; así como, se concluye que la misma no posee un registro completo ni actualizado de todos los bienes inmuebles propiedad del Estado, que ha dado lugar a que en la realidad no se aprovechen los mismos ni su ubicación actual.
- c) Las conclusiones y recomendaciones formuladas son consecuencia y producto de un amplio estudio sobre lo que implica las causas que limitan a la Dirección de Bienes del Estado en la administración de los bienes inmuebles propiedad del Estado.
- d) Es importante mencionar que para la elaboración de la tesis, se ha cumplido con las disposiciones del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, en tal virtud, en mi calidad de asesor, APRUEBO el trabajo de tesis, como consecuencia, emito DICTAMEN FAVORABLE, y el mismo puede ser discutido en el Examen General Público respectivo.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Deferentemente,

  
Carlos René Contreras Arias  
ABOGADO Y NOTARIO



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) CÁNDIDA DOMITILA JUÁREZ MORALES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante EDNA AMARILIS ENRÍQUEZ CALDERÓN, Intitulado: "CAUSAS QUE LIMITAN EL ACTUAR ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO, DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS EN SU FUNCIÓN DE ENTE ENCARGADO DEL CONTROL Y MANEJO DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO".

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

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

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh.





Licda. Cándida Domitila Juárez Morales  
Abogada y Notaria  
Colegiado 2992



Guatemala, 30 de julio del año 2,010

Licenciado:  
**Marco Tulio Castillo Lutín**  
Jefe de la Unidad  
De Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Guatemala, ciudad.



Lic. Castillo Lutín:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa jefatura con fecha uno de junio de dos mil diez, en el que se dispone nombrar a la suscrita como revisor del trabajo de tesis de la bachiller EDNA AMARILIS ENRÍQUEZ CALDERÓN, para lo cual emito el dictamen siguiente:

1. **Del título de la investigación:** La estudiante Enríquez Calderón, sometió a mi consideración la tesis titulada “CAUSAS QUE LIMITAN EL ACTUAR ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO, DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS EN SU FUNCIÓN DE ENTE ENCARGADO DEL CONTROL Y MANEJO DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO”, para la asesoría respectiva. Examinado el tema se llegó a la conclusión tanto del suscrito como de la estudiante, que se encuentra adecuado en forma técnica, jurídica y científicamente.
2. **Opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis:** De la revisión practicada al trabajo de tesis relacionado, se puede extraer que el mismo 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, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, en virtud que el presente trabajo llena las expectativas deseadas y exigidas por dicho normativo, en virtud de haberse utilizado dichos aspectos al desarrollarse la investigación del caso.






Licda. Cándida Domitila Juárez Morales  
Abogada y Notaria  
Colegiado 2992



3. **De la redacción utilizada:** Se observó que en toda la tesis se utilizaron y emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos, así como fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.
4. **Respecto de la contribución científica:** Se puede observar que el trabajo desarrollado, observa el contenido científico que para este tipo de actividad se requiere, pues del estudio de todo el contexto quedó en evidencia que es una realidad nacional que el sistema de administración del patrimonio inmobiliario del Estado en Guatemala, no responde adecuadamente a la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles que lo conforman debido a que no se cuenta con una regulación legal específica por ende una institución pública que controle y administre adecuadamente su utilización, aprovechamiento y racionalización a fin de evitar su extinción.
5. **De las conclusiones y recomendaciones:** Se pudo establecer que la estudiante referida, hizo hallazgos dentro de su investigación, que a mi consideración son adecuados y que las recomendaciones y conclusiones, son congruentes con el trabajo realizado.
6. **De la bibliografía utilizada:** Finalmente se constató que en el desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó doctrina de autores nacionales y extranjeros, así como analizada legislación interna, como de otros países, para el estudio del derecho comparado, por lo que a mi criterio son adecuados.

En conclusión, y en virtud de haberse satisfecho las exigencias de la suscrita, derivadas del examen del trabajo en los términos anteriormente expuestos e individualizados, y por las razones ya expresadas, al haberse cumplido 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, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis relacionado, realizado por la bachiller Edna Amarilis Enríquez Calderón y en consecuencia darse la opinión que el mismo se merece, debiendo continuar su trámite administrativo legal correspondiente, a efecto se emita la orden de impresión y se señale el día y hora para la discusión en el correspondiente examen público. En tal virtud emito mi **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis revisado.

Atentamente;

  
Cándida Domitila Juárez Morales  
ABOGADO Y NOTARIO

7ª. Avenida 6-53 zona 4, 2º. Nivel Of. 31 Edificio El Triangulo Telefax. 2334-7807  
Guatemala, Ciudad





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintiuno de septiembre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EDNA AMARILIS ENRÍQUEZ CALDERÓN, Titulado CAUSAS QUE LIMITAN EL ACTUAR ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO, DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS EN SU FUNCIÓN DE ENTE ENCARGADO DEL CONTROL Y MANEJO DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO. 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/silh.



## DEDICATORIA



**A DIOS:** Todopoderoso que me permitió culminar mis estudios universitarios.

**A MI PADRE:** Santiago Enriquez, por su lucha constante e infatigable trabajo para hacer de mi una persona de bien.

**A MI MADRE:** Juana Francisca Calderón López, ejemplo de mujer que sabe ser madre, esposa, amiga y consejera.

**A MI ESPOSO:** Carlos Javier Solares Arriola, por estar a mi lado y compartir mis sueños.

**A MIS HIJAS:** Mariza Jimena y Frida Sofía, gracias, por su comprensión y por regalarme parte esencial de su tiempo para poder alcanzar mi meta.

**A MIS HERMANOS:** Alba Marina, Oscar René, Ariel Esaú (+), Aura Ester, Wilfida Raquel, Henry Alfredo y Edy Osbely, por ser parte importante de mi vida.



**A MIS SOBRINOS:**

Que mi lucha por buscar la superación sea un ejemplo a seguir.

**A MI AMIGO:**

Ingeniero Elder Alcides Ramírez Salazar, por su apoyo incondicional y por impulsarme a retomar mis estudios.

**A LOS PROFESIONALES:**

Lic. Ronán Arnoldo Roca Menéndez, Lic. Oscar Eugenio Rivera Nuila, Lic. Oscar Rivera Iriarte, Lic. Carlos René Contreras Arias, Licda. Cándida Domitila Juárez Morales, por compartirme sus conocimientos.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrirme las puertas del conocimiento y haberme enseñado el camino a la excelencia académica.

**A TODOS USTEDES:**

Muchas gracias, por estar aquí.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. El Estado .....	1
1.1. Concepto.....	2
1.2. Organización política del Estado .....	6
1.3. Funciones del Estado.....	7
1.3.1. Función legislativa.....	7
1.3.2. Función ejecutiva.....	9
1.3.3. Función judicial.....	10
1.4. Personalidad jurídica del Estado.....	11
1.4.1. Teorías de la personalidad jurídica del Estado.....	12
1.4.2. Regulación legal de la personalidad jurídica del Estado.....	15
1.4.3. Ventajas de la personalidad jurídica del Estado.....	16
1.4.4. Clasificación de las personas jurídicas.....	17
1.5. Personalidad política del Estado.....	18
1.6. Actividad de gobierno.....	19

### CAPÍTULO II

2. Administración pública.....	21
2.1. Generalidades.....	21
2.2. Concepto.....	22
2.3. Principios fundamentales de la administración pública.....	23
2.3.1. Principio de legalidad.....	23
2.3.2. Principio de juridicidad.....	23
2.4. Elementos de la administración pública.....	24
2.4.1. El órgano administrativo.....	24
2.4.1.1. Naturaleza jurídica del órgano administrativo.....	25
2.4.1.2. Elementos del órgano administrativo.....	25
2.4.1.3. Características del órgano administrativo.....	26



2.4.1.4	Clasificación de los órganos administrativos.....	26
2.4.2.	Actividad administrativa.....	27
2.4.3.	Finalidad administrativa.....	27
2.4.4.	El medio administrativo.....	28
2.5.	La competencia administrativa.....	28
2.5.1.	Características de la competencia.....	29
2.5.2.	Elementos de la competencia.....	30
2.5.3.	Clases de competencia.....	30
2.6.	La función administrativa.....	32
2.7.	La jerarquía administrativa.....	34

### CAPÍTULO III

3.	Los bienes nacionales.....	37
3.1.	Los bienes.....	37
3.2.	Etimología de bien.....	37
3.3.	Antecedentes históricos.....	38
3.4.	Definición de cosa.....	40
3.5.	Etimología de la cosa.....	41
3.6.	Definición de bien.....	41
3.6.1.	Doctrinaria.....	41
3.6.2.	Legal.....	42
3.7.	Naturaleza jurídica de los bienes.....	43
3.7.1.	Bienes muebles.....	43
3.7.2.	Bienes inmuebles.....	44
3.7.3.	Clasificación de los bienes.....	46
3.7.4.	Clasificación según el Código Civil.....	49

### CAPÍTULO IV

4.	Bienes inmuebles propiedad del Estado.....	53
4.1.	Terminología y clasificación.....	53



4.2.	Bienes de dominio público.....	54
4.2.1.	Antecedentes.....	54
4.2.2.	Elementos del dominio público .....	57
4.2.3.	Características del dominio público.....	60
4.2.3.1.	Inalienabilidad .....	60
4.2.3.2.	Imprescriptibilidad.....	63
4.2.4	Clasificación del dominio público.....	63
4.2.5	Afectación y desafectación de los bienes del dominio público	64
4.2.5.1	Afectación.....	65
4.2.5.2.	Desafectación.....	68
4.2.6.	Regulación legal.....	69
4.3.	Bienes del Estado de dominio privado.....	71
4.3.1.	Características de los bienes del dominio privado.....	73
4.3.2	Regulación legal.....	74
4.4.	Diferencias entre dominio público y dominio privado.....	78
4.5.	El patrimonio público o patrimonio del Estado.....	79
4.5.1.	Definición.....	79
4.5.2.	Régimen administrativo del patrimonio del Estado.....	80
4.5.3.	Elementos del patrimonio del Estado.....	81
4.6.	Formas de adquirir los bienes del Estado.....	82

## CAPÍTULO V

5.	Ministerio de Finanzas Públicas.....	87
5.1.	Objetivos.....	88
5.2.	Funciones ejecutivas del Ministerio de Finanzas Públicas.....	89
5.3.	Estructura administrativa.....	89
5.4.	Dirección de Bienes del Estado.....	90
5.5.	Reseña histórica.....	92
5.6.	Marco jurídico.....	93
5.7.	Actuar administrativo.....	97



## CAPÍTULO VI

Pag.

6. Causas que limitan a la Dirección de Bienes del Estado en la..... administración, control y manejo de los bienes inmuebles propiedad del..... Estado.....	101
6.1. La falta de una Ley de Bienes Nacionales.....	101
6.2. La centralización o concentración administrativa.....	117
6.3. Desconocimiento del recurso inmobiliario del Estado.....	121
CONCLUSIONES.....	127
RECOMENDACIONES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	131

## INTRODUCCIÓN



La presente tesis trata sobre las causas que limitan la función de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, como ente estatal responsable de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente de los bienes inmuebles que integran el patrimonio inmobiliario del Estado.

Sin embargo, la administración del patrimonio inmobiliario del Estado, ha quedado supeditada a normas de carácter especial, que limitan el desarrollo eficiente y correcto de la gestión del recurso inmobiliario del Estado, lo cual se refleja en la pérdida de tan importante recurso público; además sólo se cuenta con un registro parcial del total de bienes inmuebles propiedad del Estado.

Los objetivos de este informe consisten en promover la creación de la ley de bienes nacionales, para fortalecer legalmente a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, en el cumplimiento de la función de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente del patrimonio inmobiliario del Estado.

La tesis está estructurada así: El capítulo primero desarrolla la acepción de Estado, sus elementos, organización política, funciones, personalidad jurídica y política; el segundo capítulo aborda el tema de la administración pública, generalidades, definición, principios fundamentales, elementos, competencia administrativa, función administrativa y la jerarquía administrativa; el tercer capítulo se refiere a los bienes, sus antecedentes





históricos, definición de cosa, definición de bien, naturaleza jurídica de los bienes, clasificación doctrinaria y su clasificación según el Código Civil; el capítulo cuarto, contempla lo relacionado a bienes inmuebles propiedad del Estado, terminología y clasificación, bienes de dominio público, bienes del Estado del dominio privado, diferencias entre dominio público y dominio privado, el patrimonio público o patrimonio del Estado y sus formas de adquisición; en el capítulo quinto, se entra a conocer la Dirección de Bienes del Estado, reseña histórica, marco jurídico y su actuar administrativo; y en el capítulo sexto las causas que limitan el actuar de la Dirección de Bienes del Estado, la falta de una ley de bienes nacionales, la centralización o concentración administrativa y el desconocimiento del recurso inmobiliario del Estado.

Para el análisis se utilizó el método analítico, descriptivo y comparativo, en virtud de lo cual fue posible analizar la evolución de la Dirección de Bienes del Estado hasta la actualidad; descriptivo pues explica cuáles son los actos administrativos a que están afectos para su disposición, uso y aprovechamiento los bienes inmuebles de propiedad privada del Estado; comparativo pues busca identificar similitudes y diferencias entre la normativa guatemalteca que regula las instituciones y medios de disposición de los inmuebles estatales de carácter privado con la de otros países, habiéndose utilizado la técnica bibliográfica.

Esperando que el trabajo sea un aporte para las autoridades encargadas de inventariar y regularizar la situación legal de los bienes inmuebles del Estado.



## CAPÍTULO I

### 1. El Estado

Históricamente las sociedades han buscado su bienestar, desarrollando un sistema organizado de vida que procure asegurar la continuidad de las nuevas generaciones, ello ha demandado la existencia de una estructura política y jurídica denominada Estado, el cual constituye un ordenamiento producto de un pacto social, que emana de la convivencia cotidiana.

En la época actual, el Estado garantiza el desarrollo, la seguridad y la defensa de los entes que le dan vida en sus diversas manifestaciones, siendo éste depositario del monopolio de la fuerza para la consecución de sus objetivos, dentro de los principios básicos de solidaridad interna y externa, aspirando al logro de la paz mundial. En este sentido, las fuerzas de que dispone el Estado para sus fines, comprenden la fuerza integradora, la cual permite unir elementos en búsqueda de sus fines; además, la fuerza reguladora manifestada por medio de la ley y la fuerza coercitiva, que permite garantizar el cumplimiento de la normativa por parte de los integrantes del Estado.

Guatemala jurídica y políticamente es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis fundamental de los valores morales de la



sociedad y, al Estado como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

### 1.1. Concepto

"Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro del mismo un poder supremo de ordenación y de imperio, ejercido por aquel elemento social que en su momento asume mayor fuerza política".<sup>1</sup>

Por otra parte, Miguel Acosta Romero afirma que el Estado es: "La organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía y órganos de gobierno que persigue determinados fines".<sup>2</sup>

Asimismo, Andrew Hauriou señala que el Estado es: " La agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción."<sup>3</sup>

El Estado de Guatemala se compone de cuatro elementos fundamentales que son los siguientes:

---

<sup>1</sup> Ossorio. Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 294

<sup>2</sup> Acosta Romero. Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 31.

<sup>3</sup> Hauriou. Andre. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Pág. 118



**A) Población:** Primer elemento del Estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable, siendo importante resaltar que la población en relación al Estado puede definirse también como nación: "Conjunto de personas o grupo humano de habitantes de un país regido por un mismo gobierno".<sup>4</sup>

**B) Territorio:** Es el espacio físico donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado, pues se requiere como condición para su existencia; éste es determinado, mutable, conocido y con cierta delimitación.

También puede ser considerado como un instrumento del Estado, necesario para la realización y cumplimiento de sus fines; conformando a su vez el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia del Estado, no menos importante es mencionar al territorio como fuente de recursos, hábitat de la población y su proyección como parte del ecosistema terrestre.

El territorio del Estado puede analizarse según distintos componentes que son:

**a) El territorio terrestre:** Compuesto por la tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos y su proyección hasta el subsuelo.

---

<sup>4</sup> Hauriou. **Ob. Cit.** Pág. 612



b) **Las aguas interiores:** Son aquéllas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos, etc.) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).

c) **Territorio marítimo:** Es la prolongación del espacio terrestre hacia el mar. El mar territorial, se subdivide en:

- **Mar territorial,** es la extensión de la soberanía de un Estado a una franja de mar adyacente a sus costas, incluyendo el lecho y el subsuelo marino. Abarca una zona comprendida entre la costa y las 12 millas marinas.
- **Zona contigua,** es una zona donde el Estado ejerce jurisdicción y se extiende hasta las 24 millas marinas.
- **Zona económica exclusiva,** espacio marítimo que se extiende 188 millas mar adentro, a partir del límite exterior del mar territorial, se entiende como territorio nacional en todo lo relativo al aprovechamiento económico de sus recursos.

d) **Espacio aéreo:** Masa de aire que se ubica sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial, sobre el cual el Estado ejerce plena competencia; importante es indicar que no está clara su delimitación en altura.



**C) Soberanía:** Es el poder que ejerce un Estado sobre un pueblo, es exclusivo y excluyente a otro poder diferente; en relación al territorio del Estado de Guatemala y su soberanía, la Constitución Política de la República de Guatemala, lo contempla y delimita en su Artículo 142 que establece: "El Estado ejerce plena soberanía sobre:

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

**D) Gobierno:** Manuel Ossorio cita a Fiske, el que define gobierno como: "La dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo".<sup>5</sup>

Asimismo, hay que entenderlo como: "Aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que está al frente de la administración pública".<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid. Pág. 439

<sup>6</sup> Anaya Cadena, Vicente. **Diccionario política, gobierno y administración pública.** Pág. 192



Se debe diferenciar lo que significa la función pública y la función administrativa; pues el gobierno no sólo tiene que ejecutar la ley, sino que además, tiene que dotarla de contenido en mayor grado imperativo. La función política o gubernativa, como se llama, consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y velar por los grandes intereses nacionales, la función administrativa por el contrario, consiste en atender los asuntos corrientes y cotidianos de la población, siempre cuidando que dicha gestión particular no afecte el interés general y que no altere el orden público.

## **1.2. Organización política del Estado**

El Estado desarrolla sus fines por medio de los tres organismos que lo integran y cada uno tiene claramente determinadas sus funciones; la separación asegura el equilibrio de los poderes y evita interferencia de competencias; es decir, que desde el punto de vista formal las funciones que realizan los órganos del Estado son las derivadas de las atribuciones que tienen asignadas en la legislación que a cada Estado compete.

El Estado de Guatemala, como organización social y política, constitucionalmente está estructurado para el cumplimiento de sus fines de la siguiente manera:

- a) Organismo Legislativo
- b) Organismo Ejecutivo
- c) Organismo Judicial



La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 141 establece:  
"La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida."

El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia.

### **1.3. Funciones del Estado**

Las funciones del Estado, son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones y alcanzar el fin supremo al que debe su existencia; siendo necesario ejercerlas con sustento lógico y jurídico, para lo cual es preciso crear procedimientos administrativos consagrados en la legislación, haciendo permisible su realización y ejecución por medio de las tres funciones esenciales del Estado, que son: 1) Legislativa, 2) ejecutiva y 3) judicial.

#### **1.3.1. Función legislativa**

Es la actividad que tiende a crear el ordenamiento jurídico y se manifiesta en la elaboración, formulación, general y abstracta de las normas que regulan la organización





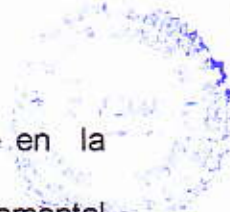
del Estado en los aspectos siguientes: el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y los ciudadanos entre sí.

Esta actividad legislativa está confiada a cuerpos representativos, tales como el Senado y la Cámara de Diputados; en el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República delega esta función estatal en el Organismo Legislativo (Congreso de la República), el cual está constituido por varios miembros elegidos democráticamente, en representación de distritos electorales o en razón de cierto número de habitantes.

La función legislativa se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) **Función legislativa ordinaria:** Es la que el Estado ejerce para regular o normar las relaciones de los particulares entre sí; o bien, las estructuras de los organismos mediatos que lo conforman

Esta función está regulada en Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula: "La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años pudiendo ser reelectos". Esto quiere decir que en el Estado de Guatemala, ninguna otra organización pública podrá emitir leyes formales.



**b) Función legislativa constituyente:** Se ejercita cuando su objeto consiste en la elaboración e implementación de normas que han de regir la estructura fundamental del Estado; o sea, de sus órganos inmediatos o constitucionales, esta actividad es de carácter temporal, pues se utiliza cuando se crea o modifica una Constitución Política de la República.

### 1.3.2. Función ejecutiva

La función ejecutiva, comprende la actividad administrativa propiamente dicha, encaminada a la actuación directa de la ley y la actividad de gobierno, que cuida los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción directa de los intereses y necesidades de la colectividad. La función ejecutiva es considerada desde dos puntos de vista; actividad administrativa y de gobierno; la primera, encaminada a satisfacer intereses propios y colectivos a través de la administración pública; y la segunda, le corresponde coordinar la función política de los otros organismos y la alta dirección del Estado.

En conclusión, se puede decir que la función ejecutiva es en esencia, el quehacer de la administración pública e implica también los pasos que la buena administración debe realizar para su desarrollo en una forma técnica.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 182 regula: "El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.



El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.

El Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno”.

### **1.3.3. Función judicial**

Se le denomina también función jurisdiccional, consiste en la actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico; es decir, que está dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica preconstituida sobre controversias que surjan por conflicto de intereses; tanto entre particulares así como entre particulares y el poder público, lo que se logra mediante la emisión de resoluciones basadas en ley y su ejecución coactiva a través de la sentencia.

La función jurisdiccional del Estado, corresponde al Organismo Judicial, es en sí, la declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicadas a un caso concreto; que se obtiene a través del proceso, del cual se sirve el juez o juzgador para realizar su función judicial establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 203, que regula: “La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y



las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución Política de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.

Ninguna autoridad podrá intervenir en la administración de justicia”.

#### **1.4. Personalidad jurídica del Estado**

Para analizar la personalidad jurídica del Estado es necesario hacer un estudio de la expresión Estado como persona; y en síntesis se puede decir que persona es todo ser o ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones; también se puede decir que persona es todo sujeto de derecho, el que no siempre es una persona física sino que

puede ser jurídica, llamada por algunos inapropiadamente personas ficticias, civiles o ideales.



En Guatemala, el Estado es considerado por la legislación como una persona jurídica de carácter público y de existencia necesaria por disposición legal, como se indicará en adelante.

#### **1.4.1. Teorías de la personalidad jurídica del Estado**

Dentro del tema de la personalidad jurídica del Estado, los tratadistas han establecido fundamentalmente dos teorías:

Los que niegan que el Estado tenga personalidad jurídica, y lo toman como un ente soberano, que a través de su soberanía siempre se va a imponer a los particulares; teoría que definitivamente ya es obsoleta y desechada por algunos autores, tanto de derecho administrativo como de teoría del Estado; pues visto está que el Estado sí es una persona jurídica.

La mayoría de los autores sí atribuyen al Estado una personalidad jurídica; sin embargo, dentro de estas teorías surgen corrientes importantes que se considera necesario citar.

La primera corriente señala que el Estado tiene doble personalidad, una de derecho público y otra de derecho privado. Afirman estas teorías que cuando el Estado actúa



como ente soberano sus relaciones con otros Estados y con los particulares, son con carácter de autoridad; en tal virtud, la personalidad que ejerce el Estado es de derecho público; por el contrario, cuando las relaciones son de carácter de coordinación con los particulares, por ejemplo, celebrando un contrato sujeto al derecho civil, el Estado actúa con su personalidad de derecho privado.

Otra corriente señala que el Estado tiene una personalidad única, pero que tiene una doble voluntad; una voluntad de derecho público cuando las relaciones son con carácter de autoridad y otra voluntad de derecho privado cuando entra en relaciones de coordinación con los particulares.

Aunque ambas teorías, sobre todo la segunda, fueron sustentadas por distinguidos estudiosos de la materia, estiman que actualmente están superadas. El único razonamiento que exponen es que el Estado en ciertos casos se rige por derecho público y por derecho privado; actuando desprovisto de su autoridad en relaciones de coordinación, pero no explican en qué momento se desdobra la personalidad o la voluntad, aunque ésta se exprese por diversos órganos de representación del ente colectivo y no explican en sí este fenómeno.

De lo expuesto se puede indicar, que el Estado es una persona jurídica de derecho público, con una sola personalidad y voluntad y se rige en su estructura y funcionamiento por la Constitución Política de la República y leyes administrativas secundarias; y cuando



entra en relaciones de derecho civil, no pierde su carácter de Estado ni cambia su voluntad.

Roberto Carré, desecha las corrientes de la doble personalidad y de la personalidad única con doble voluntad y manifiesta que: "La doctrina moderna rechaza estos criterios, afirmando que el Estado tiene una personalidad única, aunque con capacidad para ser sujeto de derecho público o privado; o con un criterio diverso, se dice que es una persona única, siempre pública, pero cuya actividad puede estar regulada por el derecho público o privado según los casos.

La personalidad del Estado deriva directamente del orden jurídico sobre el cual se asienta el Estado, por ello al tratarse de una personalidad única, la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto, no significa que su personalidad se divida y multiplique.

El Estado como sujeto de derecho y como persona jurídica es siempre uno, aunque sus relaciones puedan ser variadas.

La diversificación de la personalidad del Estado en una doble faceta, además de ser una aberración jurídica, no sería necesaria, dado que toda manifestación de la actividad estatal debe considerarse sometida a derecho, sin distinguir si se trata o no de actividades patrimoniales. Además, si la personalidad jurídica del Estado no es otra cosa que la imputación de derechos derivados de una institución con fines o formas



específicas, mientras es sociedad, sus fines y su forma sean los mismos, resulta absurdo hablar de una doble personalidad".<sup>7</sup>

En conclusión, se puede decir que dentro de las corrientes analizadas la más aceptada es la corriente que establece que el Estado tiene una personalidad única con doble voluntad.

#### **1.4.2. Regulación legal de la personalidad jurídica del Estado**

La personalidad jurídica del Estado debe ser analizada desde el punto de vista de las personas jurídicas colectivas del derecho público; y se estudia como una conquista del constitucionalismo, aunque la personalidad jurídica no surja de una norma específica y concreta o de las Constituciones Políticas, en Guatemala la personalidad jurídica del Estado está contenida dentro del derecho privado.

De conformidad con la legislación guatemalteca la personalidad jurídica del Estado se encuentra regulada en el Artículo 15 del Código Civil, que dice: "Son personas jurídicas: 1º. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y demás instituciones de Derecho Público creadas y reconocidas por la ley...".

---

<sup>7</sup> Carré de Malberg, Roberto. *Teoría general del Estado*. Pág. 126





### 1.4.3. Ventajas de la personalidad jurídica del Estado

Entre las ventajas que tiene para el Estado el reconocimiento de su personalidad jurídica, se pueden citar las siguientes:

- A) Resuelve el problema de la continuidad y perpetuidad estatal, no obstante los variados cambios de los regímenes políticos y formas de gobierno;
- B) Explica las relaciones patrimoniales entre la administración pública y los administrados;
- C) Hace posible la configuración jurídica de las relaciones de poder y su exteriorización a través de las distintas formas jurídicas del obrar administrativo estatal: acto administrativo, simples actos de la administración, reglamento, contrato y cuasicontrato de la administración;
- D) Permite acciones por responsabilidad contractual o extracontractual contra el Estado, respondiendo con sus propios y determinados bienes de todas las consecuencias derivadas de su actuación;
- E) Da lugar a la relación jurídico-administrativa, que se entabla entre sujetos del derecho administrativo, sea entre ciertos centros de imputación de esa actividad o entre distintos entes públicos con personalidad; y



- F) Posibilita que la organización personificada esté en juicio en nombre propio como demandante y demandada.

#### 1.4.4. Clasificación de las personas jurídicas

La clasificación legal de las personas jurídicas está comprendida en el Artículo 15 del Código Civil, que incluye también todas aquellas dependencias descentralizadas y las llamadas constitucionalmente autónomas, como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc.

Doctrinariamente se puede citar la siguiente:

a) Las personas jurídicas de derecho público:

- El Estado
- Los municipios
- Las empresas estatales y municipales
- Las sociedades de economía mixta

b) Las personas jurídicas de carácter industrial y comercial:

- Las sociedades civiles
- Las sociedades mercantiles

c) Las personas jurídicas de carácter social:



- Todas las asociaciones con fines no lucrativos
- Toda institución en que se afecte un capital con determinado fin social de beneficio colectivo.

### **1.5. Personalidad política del Estado**

Para el presente estudio es necesario hacer una distinción de la personalidad jurídica y política del Estado; por lo que se debe analizar así: el Estado, en ejercicio de su poder, crea el ordenamiento jurídico, estableciendo un orden jurídico coactivo y su naturaleza otorga al ser político estatal el carácter de persona jurídica, que actúa y se desenvuelve en el orden existencial por medio de una estructura de órganos desempeñados por sujetos físicos, cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado.

En el primer caso está la personalidad política del Estado, en el segundo la personalidad jurídica del Estado. Esta última conceptualización es usual en el derecho público, en tanto se proyecta la sociedad al plano del derecho, o más precisamente permite la regulación normativa de la actividad estatal. El Estado no es ni mera ficción ni organismo físico o social, sino que, como toda persona jurídica, reúne un conjunto de elementos cuya realidad no puede ser negada.

La Constitución Política de la República, prevé el desenvolvimiento y la dinámica de la actividad estatal a través de diversas funciones formales, que materializa por medio de actos de poder el quehacer del Estado. El Estado previsto en la Constitución Política de



la República, no es ya sólo político sino también jurídico, cuya actividad está juridizada a nivel constitucional e infraconstitucional; es decir, legal y reglamentario, actuación que se ejecuta a través de actos administrativos con la capacidad de obligar a los administrados como manifestación del poder público; su personalidad no implica una ficción sino una realidad jurídica, cualquiera que sea la opinión sustentada sobre el problema doctrinario de la naturaleza de la personalidad colectiva.

El Estado es sujeto de derecho, como expresan Legaz y Lacambras, es: "La comunidad jurídica por excelencia y la comunidad política por antonomasia; por lo tanto, concederle personalidad jurídica no es sino reconocerle los propios elementos de su realidad existencial".<sup>8</sup>

### **1.6. Actividad de gobierno**

Es la materialización de la personalidad política del Estado, pues al gobierno hay que entenderlo como aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se halla al frente de la administración pública. En otras palabras, es la actividad dirigida por un conjunto de personas que ejercen el poder político de un Estado; modernamente esta acepción ya no sólo se aplica al conjunto de personas que detentan el poder de gobernar sino al conjunto de órganos a quienes institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.

---

<sup>8</sup> Calderón, Hugo. **Derecho administrativo**. Pág. 78



A través de esta actividad el Estado actúa en el ejercicio del poder coercitivo hacia los administrados; es decir, como una entidad superior, sin perder por supuesto su personalidad jurídica, y como persona jurídica está sujeto a derechos y obligaciones, es decir al sometimiento de sus propias normas.

En conclusión, se puede decir que el Estado de Guatemala es único y su actividad se materializa a través de sus funcionarios y empleados; los actos que realiza pueden tener carácter de superioridad o de igualdad frente a los particulares, dependiendo de la naturaleza jurídica de los mismos; está constituido por cinco elementos que son: territorio determinado, pueblo con identidad, poder constituido, reconocimiento internacional y autodeterminación; su poder estatal proviene del pueblo, el cual se divide en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en este sentido se entiende que el Estado se erige como una entidad superior a los particulares y el imperio de sus leyes se extiende con poder coercitivo a todas las personas que lo integran, en este caso se dice que actúa en ejercicio del *ius imperium*.

Sin embargo, existen situaciones en las que el Estado actúa desprovisto de ese carácter de superioridad, y lo hace en igualdad de condiciones junto a los particulares; para ese menester, la ley le da al Estado la calidad de persona jurídica con el objeto de que pueda ejercitar derechos y contraer obligaciones como cualquier otra persona jurídica o natural; siempre que su objeto sea un fin público y de beneficio social con lo que alcanza su fin supremo que es el bien común.

## CAPÍTULO II




### 2. Administración pública

#### 2. 1. Generalidades

El estudio de la administración pública se inicia comprendiendo ésta como la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías; atendiendo principios, normas jurídicas, técnicas y científicas cuyo principal objetivo es el ordenamiento, disposición, distribución e inversión conveniente de los recursos estatales para satisfacer las necesidades colectivas de la población.

En este sentido, se debe tener presente que para comprender la administración pública como el quehacer del Estado es necesario conocer los elementos que la integran, los cuales se puede resumir y explicar de la siguiente manera:

- a) El órgano administrativo, constituye el medio o conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado;
- b) La actividad que la administración realiza, no es más que la planificación, coordinación, organización, dirección y control de la función administrativa;

- 
- c) La finalidad que pretende el Estado a través de la administración, es garantizar el bien común o el bienestar general de la población;
- d) El medio del que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos, es el servicio público.

## 2.2. Concepto

Administración pública: "Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin que consiste en el bienestar general, a través de los servicios públicos, que es el medio del que dispone la administración pública para conseguir sus logros, reglamentada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo".<sup>9</sup>

Dice Luis Samayoa, que la administración pública es: "La ciencia que tiene que ver con el gobierno y que se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativa y judiciales"<sup>10</sup>

"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

---

<sup>9</sup> Castillo, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco. Tomo I.** Pág. 37

<sup>10</sup> Samayoa Palacios, José Luis. **Manual de derecho administrativo.** Pág. 109



dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo".<sup>11</sup>

En conclusión, la administración pública no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por si solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir al engrandecimiento de la patria, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordinada.

## **2.3. Principios fundamentales de la administración pública**

### **2.3.1. Principio de legalidad**

Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley, para éste lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar o resolver si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder intervenir.

### **2.3.2. Principio de juridicidad**

El principio de juridicidad, basa su existencia en el sometimiento de los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho. De lo anterior se

---

<sup>11</sup> <http://www.estuderecho.com/documentos/derechoadministrativo/000000997908c1305.html>.  
(Guatemala, 27 de abril de 2011).





puede inferir, que si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, significa aplicar la norma a un caso concreto, pero en caso de no haber norma, necesariamente hay que aplicar los principios generales del derecho administrativo y en última instancia las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.

#### **2.4. Elementos de la administración pública**

Los elementos más importantes de la definición de administración pública anotada, se pueden resumir 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 del que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

##### **2.4.1. El órgano administrativo**

Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La calidad del órgano deriva directamente de la propia Constitución Política de la República; la persona jurídica estatal no necesita un acto volitivo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella,



es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico; pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, organon = instrumento.

#### **2.4.1.1. Naturaleza jurídica del órgano administrativo**

Para comprender la naturaleza jurídica del órgano administrativo es necesario citar dos teorías: La teoría de la representación, en donde el elemento personal del órgano se consideraba como el representante de la administración; y la teoría del ejercicio de una atribución, la cual colige que la existencia del órgano está sujeta al cumplimiento de sus atribuciones. En consecuencia, el órgano administrativo no posee personalidad jurídica propia, sino es un medio o instrumento de que dispone el Estado para manifestar su voluntad.

#### **2.4.1.2. Elementos del órgano administrativo**

- a) Conjunto de competencias. Institución.
- b) Persona física que titulariza su ejercicio. Empleado.



### 2.4.1.3. Características del órgano administrativo

- a) Es una institución de derecho público, de interés social, a través del cual se cumple con las funciones del Estado.
- b) Es el instrumento que el Estado utiliza para manifestar su voluntad.
- c) Para el ejercicio de sus atribuciones es necesario contar con el poder que la ley le otorga y la voluntad de la persona jurídica a quien pertenece

### 2.4.1.4. Clasificación de los órganos administrativos

- a) **Por su origen:** Constitucionales, que nacen de la Constitución Política y los no constitucionales que nacen de órganos inferiores.
- b) **Por su composición:** Individuales, conformados por una persona (Ministro, Presidente); y colegiados, conformados por un colegio o conjunto de personas físicas o jurídicas.
- c) **Por su permanencia:** Ordinarios, que desarrollan una actividad preestablecida en la ley o en la Constitución Política de la República; y los extraordinarios que se constituyen en momentos de emergencia.



- d) **Por su jerarquía:** De acuerdo al grado de autoridad, superiores e inferiores.
- e) **Por su modo de actuación:** Simples, los que no se integran a otro órgano; y complejos los que se integran con otros órganos.
- f) **Por la distribución territorial de competencia:** Centrales cuya competencia se desarrolla en todo el territorio; y locales cuya competencia se desarrolla en una parte del territorio o espacio territorial específico.
- g) **Por la distribución funcional de competencia:** Generales y especiales, según tengan circunscrita su competencia, la mayoría de las veces en razón de la materia o actividad a la que se dedican.
- h) **Por la actividad administrativa que desarrollan:** Activos, resuelven y forman la voluntad del órgano y lo trasladan al Estado; consultivos, no emiten declaración de voluntad sino una manifestación de juicio a través de dictámenes o informes; y de control, fiscalizan la actividad estatal, interna y externa.

#### **2.4.2. Actividad administrativa:**

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad; en tal caso se puede decir que, el servicio público es el



instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración pública para el logro de sus propósitos.

### **2.4.3. Finalidad administrativa**

La finalidad administrativa, es el elemento teleológico de la administración pública, pudiéndose afirmar que la misma es el bien común o bienestar general de toda la población, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado en el Artículo 1º. de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: "El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común".

### **2.4.4. El medio administrativo**

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público; significa esto que el servicio público se entiende como el medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad; desarrollando su actividad a través del servicio público.

### **2.5. La competencia administrativa**

Son las facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley le otorga a cada órgano administrativo; para que pueda desarrollar sus actividades y el Estado pueda lograr su fin.



### 2.5.1. Características de la competencia

- a) **La competencia es otorgada por la ley:** La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.
  
- b) **Irrenunciable:** La competencia es irrenunciable, por ser establecida en el interés público y establecida por una norma. Ello significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce; pues, es una obligación del Estado su ejercicio a través de sus órganos.
  
- c) **Inderogable:** Significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, ni particular o funcionario, ni por acto administrativo, ni reglamento, ni por contrato.
  
- d) **No puede ser cedida:** La competencia debe ser ejercida por el órgano a quien está atribuida, por mandato legal y no puede cederla a otro órgano o persona individual o jurídica alguna. Se debe recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.
  
- e) **No puede ser ampliada:** Esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría



lugar a un acto viciado por incompetencia; la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le está otorgando al órgano de la administración.

- f) **Es improrrogable:** Esto también significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano administrativo a otro, salvo en los supuestos de avocación y delegación de órganos administrativos que pertenecen a una misma competencia.

### 2.5.2. Elementos de la competencia

Los elementos más importantes de la competencia administrativa, se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) **La ley:** Otorga a los órganos de la administración pública, la esfera de las atribuciones, poderes o facultades; siempre está determinada por el derecho objetivo, no puede existir competencia sin una regla jurídica que la establezca.
- b) **Las potestades, facultades o poderes:** Constituyen los límites que el órgano tiene para poder actuar. La competencia es eso, una serie o conjunto de facultades que tiene el órgano administrativo. No debe confundirse puesto que la competencia se otorga al órgano no al funcionario, éste sólo la ejerce a través de su voluntad.



c) **El órgano administrativo:** Es a quien está atribuida la competencia administrativa y es un órgano que pertenece al Estado. Como ya se dijo antes, la competencia pertenece al órgano, sólo los órganos administrativos pueden ejercer competencia.

### 2.5.3. Clases de competencia

Dentro de la doctrina existen muchas clasificaciones de la competencia administrativa y en este caso se hará un análisis de las clasificaciones más importantes:

- a) **En razón de la materia o contenido:** Se refiere a determinados asuntos administrativos, los órganos administrativos no ejercen idénticas competencias.
- b) **En razón del territorio:** Los órganos administrativos tienen dividida la competencia en razón del territorio en donde deben ejercitarla; que puede ser, nacional, regional, municipal, provincial, etc.
- c) **En razón del tiempo:** Según este criterio, la competencia puede ser temporaria o permanente. La temporaria es inherente a órganos administrativos que son creados para ejercer determinada competencia y la permanente la que ejercen todos lo órganos administrativos.





d) **En razón del grado:** Permite determinar a cuál de los órganos administrativos según la escala jerárquica, está atribuida la competencia para la ejecución de determinados actos.

## 2.6. La función administrativa

Consiste en el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado; conformado por cinco pasos importantes y esenciales de la administración pública que permiten cumplir la función administrativa, los cuales son:

- a) **La planificación:** “Implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos y requiere por lo tanto garantizar los resultados de la finalidad que se pretende.”<sup>12</sup> Significa ver hacia el futuro y utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas.
  
- b) **La coordinación:** “Significa la armonización de toda la organización y sus componentes, se trata de integración, en los que se puede involucrar a todos los órganos de la administración pública. La coordinación es en sí misma una función específica de los administradores”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Harold Koontz, Heinz Weihrich. **Administración una perspectiva global**. Pag.35

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág.37



c) **La organización:** Para el autor Reyes Ponce, la organización es: "La estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".<sup>14</sup>

Esta actividad implica estructurar la organización, corresponde a la mecánica administrativa y se refiere también a la forma como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

d) **La dirección:** "Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador. Es el hecho de influir en los individuos para que contribuyan a favor del cumplimiento de las metas organizacionales".<sup>15</sup>

e) **El control:** "Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Los medios de control deben estar establecidos conforme a las normas legales para que estos sean efectivos".<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Calderón, Hugo. **Ob Cit.** Pág. 9

<sup>15</sup> Harold, Heinz. **Ob. Cit.** Pág.36

<sup>16</sup> **Ibid.**



## 2.7. La jerarquía administrativa

Este aspecto dentro del tema objeto de investigación es importante, puesto que la mayoría de órganos que se encuentran dentro de la administración pública guatemalteca son centralizados y en consecuencia pertenecen a una escala jerárquica.

La jerarquía administrativa puede ser definida como: "La relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia administrativa, por ejemplo los Ministros de Estado y sus Direcciones Generales".<sup>17</sup>

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa en la pirámide jerárquica el primer lugar; dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y la casi totalidad de órganos administrativos (entidades descentralizadas y autónomas), la cual da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos del Estado; la Constitución Política regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, etcétera. También, como fuente importante del derecho administrativo se encuentra la ley ordinaria, la cual tiene una gran importancia pues en ella se encuentra enmarcada la competencia administrativa.

---

<sup>17</sup> Calderón, Hugo. Ob. Cit. Pág.106



Al Estado actual se le han atribuido diversas funciones. Una de las principales, menos comprendida y más compleja es aquella que está encaminada a satisfacer necesidades colectivas de forma concreta, inmediata y permanente, que es la función administrativa.

El análisis de este vocablo ofrece una doble perspectiva, la objetiva y la subjetiva. Objetivamente la administración pública implica la realización de actividades encaminadas a la satisfacción directa de necesidades e intereses colectivos. Subjetivamente, la administración pública constituye una estructura, una colección de órganos e instituciones públicas que realizan esta función específica





## CAPÍTULO III

### 3. Los bienes nacionales

#### 3.1. Los bienes

“Son bienes las cosas que pueden ser objeto de un derecho y representen un valor pecuniario”.<sup>18</sup>

Se denomina bienes a todos aquellos objetos que están destinados al servicio de los seres humanos, cuya utilidad y valor está determinado en función de la satisfacción de las necesidades, por lo que el hombre tiene la capacidad de transformarlos y hacer uso de ellos, dentro de los límites establecidos en la ley.


#### 3.2. Etimología de bien

Cabanellas, al hablar del significado de bien dice que: “Para la moral, la religión, la filosofía, la ética, el derecho, es lo perfecto, especialmente en la conducta humana. Su connotación es de utilidad, conveniencia, beneficio o provecho y bienestar”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 536.

<sup>19</sup> *Ibid.* Pág. 536.



Dentro del campo estrictamente jurídico, se emplea cuando se habla de un bien mueble, inmueble o incorporal, aunque se prefiere emplear el plural (bienes) para referirse a cuanto puede constituir objeto de un patrimonio.

### 3.3. Antecedentes históricos

La historia de los bienes o sus primeros antecedentes se pueden encontrar en el derecho romano; en virtud de constituir la base del derecho civil en el cual se halla su regulación legal. En tiempos de Justiniano eran: "Res sacre, las cosas consagradas a Dios o al servicio de Dios, con tal que hayan sido consagradas por los ritos y los pontífices o por cualquier profano".<sup>20</sup>

Eran sagrados los edificios y los donativos para el servicio divino y esta protección se extendió al sitio en que se habían levantado los edificios sagrados aun después de destruidos estos.

También eran santas las murallas y los muertos. Las cosas sagradas no podían ser enajenadas ni obligadas, salvo para redención de cautivos. De las penas por infracción a las cosas santas, se deriva la palabra sanción.

---

<sup>20</sup> Morineu Iduarte, Marta. **Derecho romano**. Pág. 25



Los demás bienes susceptibles de propiedad privada constituían las cosas en comercio. Por el derecho natural o de gentes, cada persona podía guardar para sí el producto de la caza y de la pesca en tierra, ríos, mares y cielo. De estos bienes unos eran res mancipi y otros res nec mancipi; los primeros, por ser susceptibles de enajenación por medio de la mancipatio o modo de enajenación permitido únicamente en la propiedad civil o quiritaria, no de la propiedad bonitaria o pretoriana.

“Eran res mancipi los predios itálicos, las servidumbres rústicas de las mismas, con sus esclavos y animales de labranza”.<sup>21</sup> Esta diferencia desapareció en el bajo imperio.

Los romanos al referirse a los bienes le denominaban res (cosa) a todo bien o derecho patrimonial. “Se llamaban santas todas las cosas defendidas y protegidas contra la injuria de los hombres”.<sup>22</sup>

Otra división de las cosas fue la de muebles e inmuebles: las primeras, porque podían ser desplazadas sin destruir su individualidad o porque se movían por sí mismas (res, semovientes); las segundas, formadas por los bienes raíces que se clasificaban en urbanos, suburbanos, rústicos, itálicos, provinciales.

Las cosas se distinguían también por su género y por su especie estuviera o no inmovilizada; esta división tenía importancia en materia de obligaciones, porque el

---

<sup>21</sup> *Ibid.* Pág. 23

<sup>22</sup> *Ibid.* Pág. 24





deudor respondía del caso fortuito de acuerdo con la regla aplicable; mientras que el deudor de especies no era responsable del caso fortuito.

### 3.4. Definición de cosa

A. Borda, define el término cosas de la siguiente manera: "Se llaman cosas a los objetos materiales susceptibles de tener un valor; son cosas todas las que ocupan un lugar en el espacio, sean sólidas, líquidas o gaseosas".<sup>23</sup>

Derivado de lo anterior, se puede decir entonces que cosa, es el reflejo en la mente de un objeto material que cuenta con un valor y ocupa un lugar en el espacio.

Para comprender el significado de la palabra bienes, es importante definir inicialmente la acepción de cosa; por ser el objeto sobre el cual recae la acción y estar vinculada con los bienes, ya que la ley sustantiva, específicamente en el Artículo 442 del Código Civil, al referirse a los bienes lo hace mencionando la palabra cosas, al decir que: "Son bienes las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, y se clasifican en inmuebles y muebles".

---

<sup>23</sup> A. Borda, Guillermo. **Manual de derechos reales**. Pág. 7



### 3.5. Etimología de la cosa

Guillermo Cabanellas manifiesta que: "La palabra cosa viene del latín causa. Es todo lo que tiene entidad, ya sea corporal o espiritual, natural o artificial, real o abstracta. Cosa en su acepción máxima comprende todo lo existente, de manera corporal e incorporal, natural o artificial, real o abstracta; y aun cuando puede existir o ser concebido. Cosa se contrapone a persona, el sujeto de las relaciones jurídicas; salvo en tiempos de la esclavitud, en que el ser humano era considerado como cosa; en cambio, cosa se refiere al objeto del derecho o de los derechos y obligaciones".<sup>24</sup>

### 3.6. Definición de bien

#### 3.6.1. Doctrinaria

El autor Cabanellas, al referirse a los bienes dice que: "Son aquellas cosas de que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan. Son cosas de utilidad para el hombre, las que componen la hacienda, el caudal o la riqueza de las personas, también todos los objetos que, por útiles y apropiables, sirvan para satisfacer las necesidades humanas."<sup>25</sup> De acuerdo a este autor, cabe considerar como bienes todas las cosas, corporales o no, que pueden constituir el objeto de una relación jurídica, de un derecho, de una obligación, o de uno y otra a la vez.

---

<sup>24</sup> Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 537.

<sup>25</sup> **Ibid.** pág. 7.



Agrega Cabanellas, que: “El Código Civil español, situándose desde el punto de vista de la propiedad, aunque los bienes puedan configurar otros muchos aspectos del derecho, considera como tales, ya muebles o inmuebles, y en lo que cabe estimar una definición legal, todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación. El legislador argentino, que describe como cosas los bienes corporales susceptibles de valor (del Código Civil argentino), añade que los objetos inmateriales susceptibles de valor, e igualmente las cosas, se llaman bienes”.<sup>26</sup>

Desde un punto de vista jurídico dice Rojas Villegas: “La ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación, este significado es distinto del económico, pues en este sentido, bien es todo aquello que pueda ser útil al hombre”.<sup>27</sup>

### 3.6.2. Legal

De conformidad con el Código Civil, en el Artículo 442 regula: “Son bienes las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, y se clasifican en inmuebles y muebles”.

Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley. Están fuera del comercio por su naturaleza, las que no pueden ser poseídas exclusivamente por ninguna persona; y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.

---

<sup>26</sup> **Ibid.**

<sup>27</sup> Rojas Villegas, Rafael. **Compendio de derecho civil. Tomo II.** Pág. 67.



### 3.7. Naturaleza jurídica de los bienes

La teoría del derecho divide los bienes en muebles e inmuebles, para lo cual es preciso diferenciar claramente cuál es la naturaleza jurídica de estos. Por muebles o bienes muebles, se comprende todos aquellos sin alteración alguna que pueden trasladarse de un lugar a otro; y por inmuebles, todos aquellos que no son susceptibles de separación ni desplazamientos, de lo anterior se desprende la siguiente clasificación:

#### 3.7.1. Bienes muebles


Cabanellas, al referirse a los bienes muebles dice que: "Son aquellos que sin alteración alguna pueden trasladarse de una parte a otra".<sup>28</sup>

En cuanto a los muebles el Artículo 451 del Código Civil, regula: "Son muebles:

- 1º. Los bienes que pueden trasladarse de un lugar a otro, sin menoscabo de ellos mismos ni del inmueble donde están colocados;
- 2º. Las construcciones en terreno ajeno, hechas para un fin temporal;
- 3º. Las fuerzas naturales susceptibles de apropiación;

---

<sup>28</sup> Cabanellas. *Ob. Cit.* Pág. 280.

- 
- 4º. Las acciones o cuotas y obligaciones de las sociedades accionadas, aun cuando estén constituidas para adquirir inmuebles, o para edificación u otro comercio sobre esta clase de bienes;
  - 5º. Los derechos de crédito referentes a muebles, dinero o servicios personales; y
  - 6º. Los derechos de autor o inventor comprendidos en la propiedad literaria, artística e industrial".

Este mismo cuerpo legal, en el Artículo 454 divide los bienes muebles en fungibles si pueden ser substituidos por otros de la misma especie y cantidad; y no fungibles los que no pueden ser reemplazados por otros de las mismas cualidades.

El Artículo 455 considera a los semovientes como bienes muebles, pero los animales puestos al servicio de la explotación de una finca, se reputan como inmuebles, por su parte el Código de Comercio estipula que las empresas se reputan como bienes muebles.

### **3.7.2. Bienes inmuebles**

"Son bienes inmuebles los que no pueden ser trasladados de un lugar a otro. Los inmuebles pueden serlo: por naturaleza, o sea, aquellas cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo y todo lo que está incorporado a él de manera



orgánica, como los edificios; por destino, como los bienes muebles que, manteniendo su identidad se unen por el propietario a un inmueble por naturaleza".<sup>29</sup>

Como se sabe tienen esta consideración todos aquellos bienes, como casas, edificios o fincas, que son imposibles de trasladar de un lugar a otro sin ocasionar daños a los mismos, porque forman parte de un terreno o están anclados, pegados o clavados a él.

Es importante indicar que en lo que respecta a los bienes inmuebles se debe tener presente que existen los inmuebles por naturaleza; que son aquellos que están inmovilizados desde el inicio de su existencia sin intervención humana, por ejemplo: un terreno, un río o una montaña y los inmuebles por accesión, en esta categoría se pueden mencionar a los que originalmente eran cosas muebles, pero que al unirse a un inmueble de modo permanente, quedaron inmovilizados, tal como un edificio u otra construcción.

El Código Civil, en su Artículo 445, establece: "Son bienes inmuebles:

1. El suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las minas mientras no sean extraídas, y las aguas que se encuentren en la superficie o dentro de la tierra;
2. Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados;

---

<sup>29</sup> Ossorio. Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 85.



3. Las construcciones adheridas al suelo de manera fija y permanente;
4. Las cañerías conductoras de agua, gas o electricidad, incorporadas al inmueble;
5. Los ferrocarriles y sus vías; las líneas telegráficas y telefónicas, y las estaciones radiotelegráficas fijas;
6. Los muelles, y los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa; y
7. Los viveros de animales, palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos de modo permanente a la finca."

Por su parte el Artículo 446 del mismo cuerpo legal establece que se consideran inmuebles para los efectos legales, los derechos reales sobre inmuebles y las acciones que los aseguran.

### **3.7.3. Clasificación de los bienes**

Los bienes admiten innumerables clasificaciones, de las cuales se mencionarán sólo las principales a manera de ampliar el tema; al respecto Cabanellas presenta la siguiente clasificación:



“Por razón a la persona a que pertenecen:

- Bienes nacionales:
  - Bienes de uso común
  - Bienes de uso no común
  
- De propiedad privada (un traje)

Por su naturaleza:

- Inmuebles (un terreno)
- Muebles (un collar)
- Corporales (un automóvil)
- Incorporales (el derecho a cobrar un seguro)
- Fungibles (un ladrillo)
- No fungibles (el manuscrito del Quijote)
- Consumibles (una manzana)
- No consumibles (una finca rústica)

Por su importancia:

- Principales (una explotación agrícola)
- Accesorios (sus instrumentos de labranza)





Por su existencia:

- Presentes (un predio que se tiene actualmente)
- Futuros (la cosecha venidera)

Por su divisibilidad:

- Divisibles (un terreno, una cantidad de dinero)
- Indivisibles (un caballo, un reloj)

Por la posibilidad de enajenarlos:

- Enajenables (todos los no prohibidos)
- Inalienables o de comercio ilícito (las drogas fuera de aplicaciones médicas).<sup>30</sup>

La clasificación anterior es importante, sobre todo cuando se refiere a los bienes por razón a la persona a que pertenecen; que pueden ser de dominio público o de propiedad privada; y tratándose este tema de los bienes propiedad del Estado se hace un alto para dilucidar cuándo son bienes que pertenecen a particulares y cuándo pertenecen al Estado.

---

<sup>30</sup> Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 270.



Cabanellas al abordar el tema, dice que: “Son aquellos que integran la propiedad peculiar y exclusiva de un individuo, o los que están bajo su dominio privado.”<sup>31</sup> Este autor al referirse a los bienes del Estado diferencia dos clases de bienes: Los de naturaleza pública y uso general y los privativos, concretando lo anterior al decir que existen los bienes públicos del Estado y bienes privados del Estado.

### 3.7.4. Clasificación según el Código Civil

Como quedó anotado, la ley ordinaria en Guatemala, recoge varios de los criterios de clasificación expuestas por el profesor Castán, encontrándose los mismos esparcidos en diversos capítulos de su contexto. La trascendente aceptación de los mismos reside en que cada uno de ellos encuentra proyección concreta en la legislación.

En el capítulo I, título I del libro segundo, son adoptados los siguientes criterios:

- a) Por sus posibilidades de tráfico (Artículos 443 y 444). El Código Civil acepta en forma taxativa la imposibilidad de comercializar cierto tipo de bienes, regulando que están excluidos del mercado “aquellos que por su naturaleza o por disposición de la ley son considerados irreductibles a propiedad particular”.
- b) Dentro de este marco de prohibición pueden ubicarse los bienes nacionales de uso no común sobre los que pesa una limitación absoluta en este sentido. Por ejemplo:

---

<sup>31</sup> *Ibid.* Pág. 271.



El tráfico de fármacos, drogas, estupefacientes y el de los explosivos, normados por el Código Penal, dado a que es factible su procedencia mediante el cumplimiento de ciertas condiciones expuestas por la ley, lo que constituye una imposibilidad de tipo relativo.

- c) Por su ubicación en el espacio y sus posibilidades de desplazamiento (Artículos 445, 446, 451). La incorporación que la legislación hace de este criterio es fundante, por cuanto que la misma produce consecuencias absolutamente concretas, tales como:
  - i. La existencia de una institución específica de control de la propiedad, denominada Registro General de la Propiedad Inmueble.
  - ii. La existencia y regulación de los derechos reales de garantía, la hipoteca y la prenda; cuya concreción gravita en función de bienes muebles e inmuebles.
  - iii. La tributación específica, que surge con fundamento en la calidad de bienes inmuebles; el impuesto territorial, la renta inmobiliaria o impuesto catastral y el impuesto de alcabala.
  
- d) Por sus posibilidades de substitución (Artículo 454). Este criterio en el orden legislativo se refleja objetivamente en dos figuras contractuales; cuya esencia

oscila en torno a la concepción de fungibilidad o no fungibilidad, como es el mutuo y el comodato.



En el capítulo II título I del libro segundo, del mismo cuerpo legal, se hace la siguiente enunciación: Por su relación con las personas a quienes pertenecen (Artículos 456, 457, 458, 459, 460).

En el capítulo IX, del título II, del libro segundo, se establece: Por la relación de jerarquía que existe entre los bienes (Artículos 687, 688 689, 691, 692). El influjo de este criterio se patentiza en la existencia de un capítulo completo, el noveno del título II, dedicado a la accesión.

El Artículo 460 del Código Civil, en relación a los bienes de propiedad privada regula: "Son bienes de propiedad privada los de las personas individuales o jurídicas que tienen título legal".

Actualmente, en Guatemala la única dependencia que más o menos tiene control sobre los bienes propiedad del Estado es la Dirección de Bienes del Estado que depende del Ministerio de Finanzas Públicas; la cual carece de apoyo político, necesario para tener la suficiente autoridad sobre las demás entidades estatales a efecto de cumplir con sus fines.



Sus funcionarios expresan que actualmente están haciendo esfuerzos para modernizarse y estar en condiciones de actualizar sus registros; sin embargo, nada de eso se logrará si no se le dota en primer lugar, de un cuerpo legal que regule los bienes nacionales.



## CAPÍTULO IV

### 4. Bienes inmuebles propiedad del Estado

#### 4.1. Terminología y clasificación

Como quedó apuntado y atendiendo a su naturaleza jurídica, los bienes inmuebles pertenecientes al Estado o sus corporaciones públicas pueden ser: Bienes del dominio público y de propiedad privada estatal; ante tal especificación es necesario citar que el dominio en relación a los bienes nacionales implica todas las facultades que otorga el derecho de propiedad, siendo éste el más completo que se puede tener sobre una cosa, la cosa se halla sometida a la voluntad exclusiva y a la acción de su propietario sin más límites que los que marca la ley o los provocados por la concurrencia de varios derechos incompatibles en su ilimitado ejercicio (limitaciones de carácter extrínseco). No obstante, que la propiedad pública como institución está orientada a una función social, implica que en la actualidad existan para su administración y disposición limitaciones intrínsecas o inherentes al derecho; además del ejercicio de las obligaciones que se derivan de la propiedad en sí.

Los bienes del Estado pueden identificarse con diferentes nombres; bienes del poder público, bienes del fisco, bienes públicos, bienes del dominio público o demanial y bienes del Estado; pero regularmente se utiliza **bienes del Estado**, al referirse a los bienes inmuebles que pertenecen a un Estado, sin hacer mayor distinción entre los



bienes de uso público común o de uso público no común. Si algún documento oficial se refiere a la clasificación de los bienes del Estado, debe referirse a la clasificación constitucional, la cual por su jerarquía y supremacía, prevalece sobre cualquier otra clasificación. La Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a los bienes de dominio público y el Código Civil por su parte, clasifica estos bienes en los Artículos 457, 458 y 459, desarrollando a su vez la norma constitucional.

Para mayor comprensión del tema de investigación se analizarán los bienes del Estado atendiendo la especificación que al respecto hace la Constitución Política de la República de Guatemala, de la siguiente manera:

## **4.2. Bienes de dominio público**

### **4.2.1. Antecedentes**

El concepto de dominio público ha evolucionado a través del tiempo, por ejemplo, en el derecho romano el primer indicio que se tiene de dominio público fue la disposición de Rómulo de reservar un tercio de las tierras para el Estado y al pastoreo común; posteriormente, existieron bienes que no pertenecían específicamente a nadie conservando el emperador únicamente la titularidad en cuanto a la guarda y tenencia. Dentro de este grupo especial de bienes se encontraban las cosas comunes (res comunes ómnium); es decir, las que por derecho natural pertenecían a todos los hombres, como el aire, el agua, el mar y sus riberas, también las cosas públicas (res



publicae) o propias del pueblo; es decir de la comunidad organizada como Estado, como los ríos y sus orillas, los puertos, las vías públicas, entre otros; y por último, las res universitates que constituían cosas que integraban el patrimonio de una comunidad y que estaban afectadas al uso de sus miembros, como los teatros, los foros, los baños públicos y las plazas.

En España, desde épocas muy antiguas, Las Partidas, consideraron a los cementerios, ríos, caminos, puentes, puertos, como pertenecientes a los hombres. También, fueron considerados bienes de carácter público cierto tipo de aguas, los bosques y los que se conocieron siempre como de uso común. Así, históricamente se habla de bienes inmuebles de uso común y de bienes inmuebles privados; la expresión **dominio público** fue utilizada por primera vez por Pardessus en 1806, con la que designaba la categoría de bienes del Estado no pertenecientes al dominio privado del mismo, y para distinguir esa categoría de bienes por estar sometida a un régimen jurídico especial, inalienable e imprescriptible.

Los términos empleados en la doctrina como bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas, hacen referencia al concepto de dominio público. Por tal razón, cuando se habla de domicalidad o dominialidad, se debe entender que se refiere al dominio público o a los bienes que integran el dominio público.

“Al tratar de determinar la noción conceptual del dominio público, se tropieza con la dificultad que presenta la existencia de teorías desarrolladas por el derecho civil, con





relación al dominio o propiedad privada, que fueron anteriores a las teorías del dominio público. Estas teorías provocaron la confusión del concepto de dominio público con la propiedad pública, de tal cuenta que se llegó a pensar que los bienes que componían el dominio público eran propiedad del pueblo; es decir, que correspondía a los ciudadanos el uso común de tales bienes. Esta tendencia alcanzó su mayor auge en 1789 con la Revolución Francesa, pues se colocó al pueblo en la situación y derechos que anteriormente correspondían al monarca, resultando contradictorio en primer término porque el dominio público si bien no posee todos los caracteres con que define la propiedad el derecho civil, además de que no puede ser gravado ni enajenado, otorga al Estado el derecho de conservación y supervisión sobre él; y en segundo, debido a que el pueblo carece de personalidad jurídica, no puede aparecer como titular de un derecho ni de un dominio que no puede ejercer ni adquirir".<sup>32</sup>

La naturaleza de dominio público pertenece esencialmente al derecho público, específicamente al derecho administrativo, que difiere del origen y regulación del dominio contemplado por el derecho civil; pues, por ejemplo, no se puede aplicar la misma comercialidad admitida por una cosa privada a la comercialidad admitida por una de dominio público.

Para Hauriu: "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por el uso directo del

---

<sup>32</sup> <http://www.dominiopublico.es/> (Guatemala, 17 de marzo de 2011).



público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección”.<sup>33</sup>

El tratadista Fernando Garrido Falla, define el dominio público como: “El derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, en cuanto a estar sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado”.<sup>34</sup>

En conclusión, el dominio público es el derecho que el Estado tiene sobre determinados bienes; que están destinados al uso común, al servicio de las dependencias estatales, a un servicio público y los que de manera general se encuentran destinados a un propósito de interés colectivo, lo cual les reviste de un régimen y características especiales.

#### **4.2.2. Elementos del dominio público**

El dominio público, es el conjunto de bienes propiedad del Estado afectados por ley al uso directo o indirecto de los ciudadanos; como consecuencia de ello surgen cuatro elementos que componen el concepto de dominio público; subjetivo, objetivo, teleológico o finalista y normativo.

**a) Elemento subjetivo:** Elemento esencial para que un bien pueda ser considerado como parte del dominio público, es el que se refiere a su titular.

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos del derecho administrativo, II curso.** Pág. 76

<sup>34</sup> Hescola, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo. Volumen III.** Pág. 982



Los bienes de dominio público no son res nullius, bienes sin sujeto, cosas de nadie, sino que el sujeto del dominio, el titular de los bienes dominicales, es el Estado. Por esa pertenencia al Estado es que nadie puede apropiarse de ningún bien que integre el dominio público. Analizado de otra forma se comprende que los bienes de dominio público, no pueden pertenecer a personas particulares individuales o jurídicas, pues la satisfacción de las necesidades públicas es una típica función estatal.

En otras palabras, los titulares de tales bienes deben ser personas jurídicas públicas estatales que formen parte de la administración pública centralizada o descentralizada. Un ejemplo claro de esto serían los bienes que pertenecen a la Iglesia Católica Apostólica y Romana, que pese a estar destinados, en su mayoría, a la prestación de un servicio público y pertenecer a una persona jurídica pública, no puede considerarse que integran el dominio público o un dominio público de la Iglesia Católica; pues no es el Estado el titular de estos bienes y como se anotó arriba, el Estado es el único que puede ostentar legítimamente la propiedad de los bienes que integran el dominio público.

- b) Elemento objetivo:** “El dominio público se ejerce sobre un conjunto de elementos, de cosas, de bienes en general sean muebles o inmuebles, que pueden estar específicamente determinados o indeterminados, pudiendo ser incluso determinables.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> **Ibid.** Pág. 983



“Los bienes inmuebles, son el componente típico y visible del dominio público, y comprenden el espacio aéreo que los cubre y el subsuelo. Aunque anteriormente era discutido, actualmente se acepta que los bienes muebles pueden formar parte del dominio público, aun los fungibles, no así los consumibles, por carecer de la necesaria permanencia, exigible al dominio público. Los semovientes también pueden formar parte del dominio público pero comúnmente lo hacen integrando una universalidad.”<sup>36</sup>

- c) **Elemento teleológico o finalista:** La finalidad de los bienes que constituyen el dominio público es que están orientados a la utilidad o comodidad común; es decir, de la colectividad, ya sea ésta directa o indirecta. Ese uso público o común que puede ser tanto individual o colectivo, se puede realizar de forma directa al hacer uso de las playas y riberas de los ríos; o de forma indirecta al hacer uso de las obras públicas construidas para la utilidad común, siendo ésta, sólo una forma del interés público en el que cada habitante puede llegar a reconocer su propio interés individual.
- d) **Elemento normativo o legal:** No hay bienes públicos por naturaleza, su concepto supone el sometimiento de los bienes a un régimen de derecho público, condición sine qua non de la dominialidad pública. En otras palabras, depende de la voluntad del legislador el marco normativo que desarrolle para la integración, finalidades y

---

<sup>36</sup> Ibid. Pág. 984



uso de los bienes que conforman el dominio público; tomando en cuenta el bienestar general y el interés público.

#### **4.2.3. Características del dominio público**

“Un régimen jurídico especial requiere de un fundamento legal particular. El régimen jurídico del dominio público es un régimen de excepción y de interpretación restrictiva. Como el dominio público debe quedar siempre a disposición de la colectividad, surge de ello la indisponibilidad que el Estado adquiere, en su carácter de propietario del bien, pues no puede disponer de él con el objeto de cambiar su afectación, suprimirlo o enajenarlo, este régimen de indisponibilidad del dominio público se caracteriza por la inalienabilidad y la imprescriptibilidad”.<sup>37</sup>

En la legislación guatemalteca existen estas dos características, que declaran inalienables e imprescriptibles los bienes del dominio público de uso común, mismas que se encuentran contenidas en el Artículo 461 del Código Civil: “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles”.

##### **4.2.3.1. Inalienabilidad**

“Desde su fundación hasta el año 245, en Roma esta característica tenía por objeto impedir al rey dilapidar su fortuna; sin embargo, en la actualidad el fundamento de la

<sup>37</sup> <http://www.dominiopublico.es/> (Guatemala, 17 marzo de 2011)



inalienabilidad no es ya el de una precaución contra las dilapidaciones eventuales de los dominios públicos, así como tampoco es una consecuencia que deriva de la naturaleza del dominio público.


El fundamento, en la actualidad, resulta de la afectación del dominio público al uso directo o indirecto de la colectividad. De esta forma la inalienabilidad de los bienes de dominio público durará mientras estos se encuentren afectados al uso directo o indirecto de la colectividad.

La inalienabilidad nace con la afectación y dura mientras el bien está afectado al dominio público. Esto quiere decir que una vez desafectado el bien, podría realizarse la venta o enajenación de la cosa; pues, producida la desafectación, desaparece el carácter de inalienable, pasando a ser bien privado del Estado<sup>38</sup>.

La existencia de la inalienabilidad se debe a que, se ha considerado como el medio a través del cual se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes que conforman el dominio público, así como de que cumplan el fin que motivó su afectación; tal protección va dirigida no sólo a actos o hechos ilegítimos de los administrados sino también de los provenientes de los propios funcionarios públicos.

---

<sup>38</sup> <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artinalienabilidad>. (Guatemala, 3 agosto de 2011).



Esta característica tiene para los bienes de dominio público los siguientes alcances: No pueden ser objeto de ningún tipo de enajenación y tampoco de ningún acto jurídico que implique la transferencia de su dominio; de lo cual se deduce que no pueden ser objeto de embargo, ejecución judicial o hipoteca.

Los bienes de dominio público son inembargables. El fundamento reside en el hecho que si bien el embargo no requiere desapropio ni enajenación, ya que puede responder a una simple medida de seguridad tratando de evitar que el titular pueda disponer de la cosa enajenándola; el mismo conlleva también la idea de una eventual enajenación, ya que es una medida cautelar que en último término, tiende a asegurar la ejecución forzada del bien.

“La ratio iuris que impide el embargo de bienes de dominio público, está en la falta de autoridad y jurisdicción por parte de los jueces para cambiar el destino de aquellos, ya que tal cambio incumbe únicamente a las autoridades administrativas”.<sup>39</sup>

Los bienes que forman parte del dominio público no pueden hipotecarse, no sólo por que el acreedor hipotecario, a falta de pago, puede llegar a enajenar la cosa hipotecada para cobrarse con lo producido, sino porque constituye una institución propia de derecho privado y esto no es posible aceptar con respecto a los bienes de dominio público, los cuales tienen un régimen jurídico distinto. Además, el interés general debe preferirse al interés particular de los acreedores hipotecarios.

---

<sup>39</sup> Marienhoff, Miguel. **Tratado de derecho administrativo. Volumen IV.** Pág. 273



#### **4.2.3.2. Imprescriptibilidad**

La imprescriptibilidad tiene por objeto conservar el dominio público en su integridad frente a las usurpaciones de los particulares. Se trata de que el dominio público quede y sea en todo momento dedicado a uso directo o indirecto de la colectividad. La imprescriptibilidad subsiste en tanto los bienes mantienen la dominialidad; pero si se produce la desafectación, pasarán a constituir bienes de dominio privado del Estado, y aquel principio desaparecería. La desafectación nunca podrá ser tácita en el sentido que la posición de un particular que intenta prescribir, no puede llegar a producir esa desafectación.

#### **4.2.4. Clasificación del dominio público**

En la doctrina existen diversas clasificaciones del dominio público, realizadas siguiendo distintos criterios, su importancia radica en el régimen jurídico que le será aplicado y al que estará sujeto el dominio público.

Por razón del sujeto y teniendo en cuenta el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, lo que le permite ser titular del dominio público (propiedad pública), la cual se clasifica en dominio de la nación, de las provincias, de los municipios o de las entidades descentralizadas y autónomas.





Por razón de la formación de los bienes que componen el dominio público, se clasifican en dominio público natural, que es aquél que se compone de los bienes que se hallan en la naturaleza, sobre los que no es posible la intervención de la actividad del hombre (playas, ríos, lagos, arroyos, etcétera).

Por razón de la materialidad de los bienes de dominio público, se dividen en cosas y objetos materiales y en objetos inmateriales. En cuanto a la composición material de los mismos, se les diferencia en terrestres, hídricos, aéreos e hidroterrestres.

Por razón de la jurisdicción respecto de los bienes, se les agrupa en bienes sometidos a jurisdicción nacional, provincial y municipal.

#### **4.2.5. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público**

Este aspecto corresponde a los medios de los cuales se vale la administración pública para la gestión y disposición de los bienes inmuebles nacionales o estatales; en la legislación guatemalteca, ambas actividades se encuentran reguladas en el Artículo 463 del Código Civil, el cual establece que: “El traspaso de los bienes de dominio público de uso común al patrimonio del Estado o de los municipios, deberá hacerse, llenándose los requisitos o de los municipios, deberá hacerse, llenándose los trámites que señalan las leyes y reglamentos respectivos”.



#### 4.2.5.1. Afectación

“La afectación es la manifestación de voluntad del poder público, en virtud de la cual el bien inmueble queda incorporado al uso y goce de la comunidad, a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a éste o de hecho se utilicen en esos fines”.<sup>40</sup>

También se considera afectación, al acto en virtud del cual un bien o derecho de titularidad pública, es destinado a un uso general o servicio público, normalmente a través de un procedimiento administrativo.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, el medio por el cual se destina un bien inmueble a un uso general o servicio público, es a través de Acuerdo Gubernativo, suscrito por el Presidente de la República, firmado por el Ministro de Finanzas Públicas y en algunos casos por los ministros o autoridades superiores de la dependencia a cargo de quienes estará la administración del bien para los fines establecidos en el instrumento legal mencionado; todo esto con arreglo a las disposiciones contenidas en los Artículos 183 literal q) de la Constitución Política de la República de Guatemala, 90 de la Ley de Contrataciones del Estado y 9 numeral 3 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas.

---

<sup>40</sup> Delgadillo, Luis. **Ob. Cit.** Pág. 78.



La afectación recae siempre en bienes inmuebles cuyo titular es el Estado, con la concurrencia de los requisitos siguientes:

- a. Objetivo o material, consiste en que debe existir un bien sobre el que habrá de recaer;
- b. Subjetivo o intencional, consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal correspondiente, en cuya virtud el bien de que se trata es librado al uso público, otorgándole ese destino.

La afectación de los bienes que componen el dominio público natural (playas, ríos, lagos, arroyos, etcétera); sólo puede resultar de una ley emitida por el Congreso de la República, que será la misma que determine en qué forma el Estado podrá disponer de ellos. Por otro lado, la afectación de los bienes del dominio público artificial (plazas, calles, edificios destinados a oficinas públicas, puentes, puertos, buques, etcétera); en cambio puede resultar de actos administrativos o aun de hechos de la administración, tal como la inauguración de una obra, que es entregada para el uso de los administradores.

Los requisitos de la afectación son:

- a) El asentimiento expreso o implícito, por parte de la autoridad administrativa competente,



b) La afectación debe ser actual; y

c) Debe ser efectiva, de tal manera que el uso público pueda llevarse a cabo, ya que los bienes se encuentran disponibles para el uso deseado.

El establecer el carácter público o privado de un bien inmueble, no puede ser atribuido a un acto administrativo. La administración sólo podrá crear los bienes inmuebles que integran el dominio público artificial, pero la condición jurídica de esos bienes creados, no deriva de acto administrativo alguno sino de ley. Es por ello que no hay que confundir afectación del bien al uso público, con la atribución del carácter público o privado de los bienes.

En Guatemala el articulado del Código Civil enumera los bienes inmuebles que integran el dominio público, y la Ley de Contrataciones del Estado determina la forma en que los bienes inmuebles pueden ser adquiridos por el Estado y formar parte de su dominio; sin embargo, la afectación debe hacerla el Organismo Ejecutivo mediante acto administrativo, pues es a éste al que corresponde la administración de la hacienda pública, y de esa manera determinar qué uso o destino se le dará a determinado bien.



#### 4.2.5.2. Desafectación

“La desafectación consiste en la manifestación de voluntad o en los hechos en cuya virtud un bien inmueble deja de estar destinado al dominio público, saliendo de éste, para ingresar al dominio privado del Estado o de los particulares, según corresponda”.<sup>41</sup>

La desafectación debe emanar de los mismos órganos públicos que dispusieron la afectación, con las mismas modalidades y formas, las cuales tendrán igual naturaleza jurídica.

La desafectación, no se debe confundir con la destrucción del bien inmueble que estaba afectado al uso público; pues una constituye un instituto jurídico, mientras que la otra es un hecho que se encuentra situado fuera de los límites del derecho.

La validez y eficacia de la desafectación se sujeta a que se haya pronunciado el asentimiento claro del órgano estatal competente, que actúe en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley.

---

<sup>41</sup> Delgadillo, Luis. **Ob. Cit.** Pág. 89.



#### 4.2.6. Regulación legal

El Artículo 457 del Código Civil, establece que: “Los bienes del dominio del poder público pertenecen al Estado o a los municipios y se dividen en bienes de uso público común y de uso especial”.

El Artículo 461 del mismo cuerpo legal, en su primer párrafo, establece que: “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles”.

El Artículo 458 del Código Civil establece: “Bienes Nacionales de uso Común: Son bienes nacionales de uso público común:

- 1) Las calles, parques, plazas, caminos, y puentes que no sean de propiedad privada.
- 2) Los puertos, muelles, embarcadores, pontones, y demás obras de aprovechamiento general, construidos o adquiridos por el Estado o las municipalidades.
- 3) Las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva, los lagos y ríos navegables y flotables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento industrial, en la forma que establece la ley de la materia, y las aguas no aprovechadas por particulares; y

- 4) La zona marítimo-terrestre de la República, la plataforma continental, el espacio aéreo y la estratósfera en la extensión y forma que determina la ley."



Los bienes de uso especial o de uso común, que incluye el Artículo 457 del Código Civil, no son expresamente señalados en la legislación guatemalteca, por lo que a contrario sensu se debe entender que los regulados en el Artículo 459 del mismo Código son los bienes nacionales de uso no común:

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



7. Los excesos de propiedades rústicas o urbanas, de conformidad con la ley.

8. Los monumentos y las reliquias arqueológicas.”

Los Artículos precitados regulan y enumeran lo que se considera en el ordenamiento jurídico como bienes de dominio público, ya sean estos de uso común o de uso no común. Este dominio público que se contrapone, evidentemente, a la propiedad privada, abarca las dos clases de bienes, tanto aquellos que están fuera del comercio, cuyo titular es el Estado y están destinados al uso público (Artículo 458) como los incorporados al uso de una entidad pública, dirigidos a la prestación de un servicio público (Artículo 459).

Esta enunciación marca los parámetros legales que limitan la explotación y aprovechamiento indebido y desmedido de los particulares sobre los bienes de propiedad estatal; permitiendo al Estado legitimar sus derechos de propiedad sobre los mismos ante terceros.

#### **4.3. Bienes del Estado de dominio privado**

“En la legislación francesa, el régimen jurídico del dominio privado, en un principio, se considera como propiedad ordinaria, sujeta a las reglas de derecho privado; sin embargo, la administración pública, de acuerdo con la leyes no puede ser tratada como un propietario común y corriente, pues existen reglas particulares, en materia de



competencia, forma y procedimiento, tanto de adquisición como de venta, lo que constituye un régimen exorbitante del derecho privado.



Para algunos autores, el dominio privado se constituye por lo que han llamado concepto residual; estableciendo que se trata de todos aquellos bienes que no son de uso común y que no están destinados a un servicio público, lo que en España, se equipara con la propiedad privada de la corona. En Guatemala, puede considerarse que ocurre lo mismo, ya que dentro del ordenamiento jurídico no existe una enumeración de los bienes que conforman el dominio privado del Estado y para llenar este espacio se debe inferir, que todos aquellos bienes que no están enumerados dentro de los que conforman el dominio público son bienes del dominio privado.

De conformidad con la doctrina los bienes de dominio privado del Estado, que son denominados bienes patrimoniales, son aquellos que son utilizados de manera inmediata por el Estado, debiendo agregarse que se componen además por aquellos bienes que sin tener un uso concreto, sirven al Estado como reserva o patrimonio fiscal.

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



El régimen propio de los bienes de dominio privado del Estado admite algunas alteraciones al sistema de la propiedad civil; derivadas del interés público que siempre preside, de manera directa o indirecta, la actuación de la administración pública, las cuales se traducen en el otorgamiento de ciertas prerrogativas, exorbitantes casi siempre del derecho privado, o de ciertas excepciones o limitaciones de igual carácter<sup>42</sup>.

#### **4.3.1. Características de los bienes del dominio privado**

Los bienes inmuebles de dominio privado son inembargables e imprescriptibles, pero sí alienables, por lo que no pueden ser destinados de forma directa o inmediata al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública, pero regularmente si se reúnen los requisitos de ley podrán ser objeto de lo siguiente:

- a. Transmisión de dominio, oneroso o gratuito, para resolver problemas de habitación popular o para atender necesidades colectivas.
- b. Permuta con las entidades autónomas o con las municipalidades, cuando por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes.

---

<sup>42</sup> [www.monografias.com/trabajos11/.../trader.shtml](http://www.monografias.com/trabajos11/.../trader.shtml). (Guatemala 5 de agosto de 2011).



- c. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros bienes inmuebles que se requieran para la atención de servicios a cargo de las dependencias de la administración pública.
  
- d. Usufructo, arrendamiento o donación a favor de asociaciones o instituciones que requieran esos bienes para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad.

#### **4.3.2 Regulación legal**

El ordenamiento jurídico guatemalteco, específicamente el Artículo 456 del Código Civil, establece que: “Los bienes son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares”, sin hacer referencia a los bienes de dominio privado del Estado.

Sin embargo, se puede argumentar que los bienes del Estado del dominio privado de alguna forma se encuentran regulados en el Artículo 122 de la Constitución Política de la República, que establece: “El Estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de doscientos metros alrededor de las orillas de los lagos; de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de cincuenta metros alrededor de las fuentes manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones”.

Se exceptúan de las expresadas reservas;



- a) Los inmuebles situados en zonas urbanas; y
- b) Los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad al 1 de marzo de 1956.

Los extranjeros necesitarán autorización del Ejecutivo, para adquirir en propiedad, inmuebles comprendidos en las excepciones de los dos incisos anteriores. Cuando se trate de propiedades declaradas como monumento nacional o cuando se ubiquen en conjuntos monumentales, el Estado tendrá derecho preferencial en toda enajenación. Tal regulación es limitada, pues no aporta una adecuada circunscripción, acerca de cuales son los bienes que integran el dominio privado del Estado en Guatemala.

En la legislación mexicana a diferencia de la guatemalteca, los bienes de dominio privado sí se encuentran regulados por la Ley General de Bienes Nacionales, misma que en su Artículo número 3, regula: "Son bienes de dominio privado:

- 1) Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º. de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- 2) Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;



- 3) Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme la legislación común;
- 4) Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- 5) Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior.
- 6) Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación
- 7) Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero;
- 8) Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de problemas de la habitación popular,

previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología”.



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

El Artículo 20, del mismo cuerpo legal, regula: “Son bienes del dominio privado:

- I. Los muebles e inmuebles no comprendidos en los artículos 15 (bienes de uso común) y 17 (bienes destinados a un servicio público) de esta ley;
- II. Los ubicados dentro del Estado de México, en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público; y
- III. Los que hayan formado parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración pública central, estatal o municipal;
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden o no se incorporen a la administración pública central estatal o municipal;



V. Los inmuebles que adquieran el Estado o los municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público; y

VI. Los inmuebles que por cualquier título adquieran el Estado o los municipios en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público”.

#### **4.4. Diferencias entre dominio público y dominio privado**

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

Las normas que regulan el dominio público, en su relación con los particulares y las que regulan el dominio privado, en la misma relación, mantienen la diferencia esencial entre derecho público y derecho privado: normas de subordinación en lo atinente al dominio público y coordinación en lo referente al dominio privado, pero las que regulan el dominio público y las relaciones entre la administración pública y los administrados, son de derecho público, el Estado actuando como órgano supremo; mientras que en el dominio privado existe un vínculo más directo y extenso con los principios del derecho

privado y las relaciones entre la administración y los administrados, se configuran en coordinación en la mayoría de los casos, el Estado desprovisto del ius imperium que le caracteriza".<sup>43</sup>

En razón de lo cual se puede afirmar, que la manera más simple para determinar si un bien inmueble estatal se encuentra dentro de la esfera del dominio público o del dominio privado; es en primer término establecer si los bienes o cosas se encuentran destinados al uso público o a la prestación de un servicio público; y en segundo, identificar la normativa aplicable a los bienes, ya sea ésta perteneciente al derecho público o al derecho privado, según se el caso.

#### **4.5. El patrimonio público o patrimonio del Estado**

##### **4.5.1. Definición**

Patrimonio público es: "La universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones o el conjunto de derechos de contenido económico que pertenece al Estado".<sup>44</sup>

También se puede decir que patrimonio del Estado es: Aquél que está conformado por todos los derechos, bienes y obligaciones pertenecientes a un Estado, cuya masa

<sup>43</sup> A. Borda, Guillermo. **Ob.Cit**, Pág. 25

<sup>44</sup> Anaya Cadena, Vicente. **Ob.Cit**. Pág. 265





inmobiliaria se compone por diversos elementos que tienen la misma categoría: patrimonio inmobiliario estatal, patrimonio natural, patrimonio cultural; su principal característica consiste en que su existencia se debe al beneficio de la colectividad y su naturaleza es de origen constitucional, muchas veces con las limitaciones que impone el derecho privado para su utilización.

#### 4.5.2. Régimen administrativo del patrimonio del Estado

Doctrinariamente, el patrimonio Estatal está sujeto a dos regímenes administrativos,

- a) “ **De derecho público:** Este régimen administrativo, se subdivide en relación a los bienes de dominio público y los de uso común y se distinguen en tanto que los bienes de uso común no pueden ser reducidos a propiedad particular en ningún caso, pero pueden ser usados libremente por todos, como las calles, las plazas, etcétera; los de dominio público, por otro lado, se hallan sujetos a un régimen especial, en que el Estado puede disponer de ellos sólo en los términos permitidos por las leyes; dentro de estos, puede incluso permitirse la concesión, y para enajenarlos debe emitirse primero un acuerdo de desincorporación, a fin de que pasen al régimen de derecho privado.
  
- b) **De derecho privado:** Estos bienes se hallan sujetos a un régimen híbrido, pueden ser reducidos a propiedad individual como en derecho civil, pero se mantienen



sujetos a las reglas de derecho administrativo, en cuanto a los procedimientos. Se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público".<sup>45</sup>

En Guatemala, la interpretación que de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado se hace; corresponde a todos aquellos inmuebles inscritos en el Registro General de la Propiedad, a nombre del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas cuya individualidad e identificación hacen permisible al titular del derecho su disposición inmediata en el tráfico jurídico.

#### **4.5.3. Elementos del patrimonio del Estado**

- 1. Personal:** El titular del patrimonio es el Estado en su calidad de persona jurídica.
- 2. Material:** Derechos y recursos financieros, bienes en su conjunto (muebles e inmuebles) naturales o culturales.
- 3. Inmaterial:** La finalidad, los fines pueden ser de muy diversa naturaleza social.

---

<sup>45</sup> A. Borda, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 30



#### **4.6. Formas de adquirir los bienes del Estado**

En Guatemala, se consideran bienes del Estado no sólo los del dominio público y de administración directa del Organismo Ejecutivo sino también los pertenecientes a las entidades descentralizadas y autónomas; por lo que la forma de adquirir bienes por parte del Estado o las entidades estatales, autónomas descentralizadas o semiautónomas, está sujeto al mismo procedimiento y puede ser:

- a. Por disposición legal, mediante la incorporación de fracciones de terreno específicas al patrimonio inmobiliario de carácter privativo del Estado (áreas protegidas, monumentos y reliquias arqueológicas, parques nacionales),
- b. A título gratuito (donación, sucesión vacante, valores abandonados),
- c. A título oneroso (compra, adjudicación en pago, expropiación, etc.),
- d. Por desafectación (vencimiento de usufructos y adscripciones); y
- e. Cualquier otro mecanismo lícito que incorpore bienes al patrimonio estatal.

Según datos reflejados en los registros de la Dirección de Bienes del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas; en Guatemala más del 50 % de los bienes inmuebles ocupados por instituciones o dependencias públicas no tienen la certeza jurídica de



ser propiedad del Estado; a pesar de que en la mayoría de los casos son inmuebles con construcción destinados a la prestación de un servicio público para la población; tal como los edificios educativos, puestos de salud, estaciones de policía y otros, que se construyen en inmuebles de propiedad privada que se obtienen a través donaciones provenientes de personas particulares individuales o jurídicas, que en la mayoría de los casos se rigen únicamente por las reglas de la costumbre; de tal cuenta que el donante únicamente transfiere al Estado la posesión de los mismos.

Para que el Estado, pueda ejercer la tutelaridad de estos bienes y la incorporación al patrimonio estatal; es necesario agotar el proceso administrativo para legalizar la donación; proceso en el cual intervienen varias instituciones públicas a fin de inscribir la propiedad en el Registro General de la Propiedad a nombre del Estado; este trámite conlleva un exceso de tiempo y recursos, lo que repercute muchas veces en la pérdida o deterioro de los bienes por falta de inversión en el mantenimiento y mejoras en las construcciones.

Es de resaltar que en la adquisición de inmuebles para el Estado o sus entidades descentralizadas y autónomas; dado que es un acto de la administración pública sujeto a las disposiciones del derecho privado; se debe observar lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, cuya interpretación presenta cierto grado de dificultad debido a la ambigüedad de sus preceptos, ante lo cual el funcionario debe aplicar supletoriamente las disposiciones que en esa materia regula el Código Civil; de tal cuenta, los negocios jurídicos que el Estado realiza para adquirir bienes inmuebles



deben ser con intervención del Procurador General de la Nación, en su calidad de representante legal del Estado ante el Escribano de Cámara y Gobierno e inscritos en el Registro General de la Propiedad a fin de dotar a los inmuebles estatales de certeza y seguridad jurídica.

En aquellos casos en que la incorporación de bienes inmuebles al patrimonio estatal, se realiza por disposición legal a través de la desafectación, vencimiento de usufructos y adscripciones; debe ejecutarse a través de la emisión de Acuerdos Gubernativos, entendidos estos como un proceso administrativo inmediato, sencillo y efectivo, pero que en la práctica resulta tener las mismas dificultades administrativas; debido a que el procedimiento no está normado por ninguna ley de observancia general ni de cumplimiento obligatorio; siendo necesario integrar el procedimiento mediante la aplicación supletoria de las leyes existentes; cabe resaltar que los inmuebles estatales sujetos a este proceso ya han agotado la fase anterior pues sólo pueden ser adscritos o usufructuados los bienes inmuebles inscritos en el Registro General de la Propiedad y cuya titularidad corresponde al Estado.

La información precitada, se obtuvo de la memoria de labores de dos mil nueve de la Dirección de Bienes del Estado, en el cual se refleja que "durante el periodo correspondiente se emitieron únicamente 60 Acuerdos Gubernativos que afectan la incorporación de bienes inmuebles al patrimonio del Estado, los cuales corresponden a inmuebles con construcción sobre los cuales el Estado ha ejercido el dominio y



posesión por más de veinte años a través de las entidades de servicio público, como escuelas e institutos, centros y puestos de salud, estaciones de policía, entre otros.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Dirección de Bienes del Estado. **Memoria de labores 2009**. Pág. 24



## CAPÍTULO V



### 5. Ministerio de Finanzas Públicas

El Ministerio de Finanzas Públicas, enmarca su política institucional en los principios y compromisos del Pacto Fiscal y en las acciones orientadas a cumplir con la política fiscal; constituyendo la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con todas las obligaciones de carácter constitucional; principalmente aquellas que están relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común y fundamentalmente para el desarrollo sostenible del país.

Dentro del marco de transparencia en la gestión pública, se considera que uno de los elementos fundamentales lo constituye el fortalecimiento y extensión del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SAG) a otras entidades fuera de la administración central, que consiste en la creación y aplicación de bases de datos para la implementación de sistemas administrativos de control financiero dentro de la gestión pública para eficientar y transparentar el gasto público; en ese sentido se continuará con la implementación de este sistema en las municipalidades del país, con el objeto de mejorar la calidad del gasto. Otro elemento importante es la extensión del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado Guatecompras, el cual mejora los mecanismos de control y fiscalización de las instituciones del Estado.





El Ministerio de Finanzas Públicas, es parte del Organismo Ejecutivo de acuerdo al Artículo 35 de la Ley del Organismo Ejecutivo el cual establece: “Al Ministerio de Finanzas Públicas le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes, que constituyen el patrimonio del Estado”.

Entre otras funciones le corresponde: consolidar el registro de los bienes del Estado y de los títulos valores que constituyan activos del Estado, incluyendo los de las entidades descentralizadas y autónomas.

### **5.1. Objetivos**

- “Establecer y desarrollar en representación del gobierno de la República, las políticas del Estado en materia fiscal, presupuestal, de ingresos y gastos, de tesorería, de crédito público, del patrimonio y adquisiciones, y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, de conformidad con la Constitución Política y la ley.



- Alcanzar a través de sus programas de política financiera, una óptima administración de los recursos del Estado, para lograr la estabilidad económica y el desarrollo integral del país<sup>47</sup>.

## **5.2. Funciones ejecutivas del Ministerio de Finanzas Públicas**

Además de las que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, el Ministerio de Finanzas Públicas tiene asignadas entre otras las funciones ejecutivas siguientes.

- Consolidar el registro de los bienes que constituyen activos del Estado y llevar la contabilidad patrimonial correspondientes;
- Controlar, registrar y custodiar los fondos y valores públicos, excepto cuando dichas funciones estén atribuidas por la ley a órganos o dependencias distintas;

## **5.3. Estructura administrativa**

Dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas Públicas, se encuentra la Dirección de Bienes del Estado, como parte del Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, de ahí la necesidad de una ley que le proporcione el soporte legal, a la regularización de los inmuebles del Estado de Guatemala.

---

<sup>47</sup> Dirección de Bienes del Estado. **Manual de procesos y procedimientos.** Pág. 5.



#### 5.4. Dirección de Bienes del Estado

El reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, le reviste de la capacidad legal de contar con un patrimonio propio el cual se define como: "El patrimonio integrado por todos aquellos bienes de uso no común, que siendo propiedad del Estado no están afectos al uso general o destinados a los servicios públicos, incluidos los derechos reales y los de arrendamiento de que el Estado sea titular y de los de cualquier naturaleza que deriven del dominio de los bienes patrimoniales, así como los derechos de propiedad incorporeal que pertenezcan al Estado".<sup>48</sup>

En la doctrina, bienes patrimoniales son aquellos que las entidades administrativas poseen como instrumento para el desarrollo de las actividades que no obstante su utilidad pública; están sometidos en bloques a las formas de derecho privado.

En este orden de ideas, habiendo estudiado el contexto general del cual emerge en el orden existencial y legal la obligación del Estado de Guatemala, de garantizar a la población una correcta y adecuada administración de su recurso inmobiliario; debe cumplir con las finalidades siguientes:

##### a. El bien común

---

<sup>48</sup> Rodas Martini, Pablo. **La gestión del patrimonio del Estado de Guatemala**. Pág. 19



- b. La justicia social
- c. El interés general
- d. El beneficio social
- e. El reconocimiento de un ámbito de poder
- f. La libertad individual
- g. Ser una garantía respecto a terceros.

Siendo que el órgano administrativo constituye el medio o conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado; a partir de mil novecientos veintiocho con la emisión del Decreto número 982 de la Asamblea Nacional Constituyente, se pretendió estructurar una dependencia controladora de los bienes del Estado; creándose para dicho fin el Departamento de Bienes del Estado como dependencia del entonces Ministerio de Hacienda y Crédito Público; al cual se le encomendaba el control; valoración y cuidado de los bienes inmuebles estatales, así como lo relativo al manejo de los bienes muebles de la administración pública.

Desde la época de su creación esta dependencia pública ha jugado un papel preponderante en diversos procesos relacionados con la gestión y disposición de los



bienes inmuebles de propiedad pública; su afectación a favor de entidades públicas centralizadas y descentralizadas con destino a la prestación del servicio público; así como transferencia a particulares, lo que ha servido de sustento para su existencia en la estructura organizacional del Estado hasta la fecha, denominándose Dirección de Bienes del Estado.

### **5.5. Reseña histórica**

Hablar de la creación de la Dirección de Bienes del Estado, conlleva citar parte de la historia del sector público en Guatemala, remontarse al lejano 10 de noviembre de 1928, durante el gobierno del general Lázaro Chacón, época en que se emitió el Decreto número 982, por medio del cual se crea como dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Bienes Nacionales, con la finalidad de controlar, el patrimonio del Estado, llevar el inventario de los bienes inmuebles estatales, determinar su ubicación, destino y mantenerlos en condiciones adecuadas de utilización; además, practicar aquellas diligencias necesarias para la realización de las licitaciones y subastas públicas conforme las leyes y reglamentos de la materia. El reglamento orgánico interno que rige su gestión administrativa está contenido en Acuerdo Gubernativo, sin número del 6 de abril de 1972.

Entre los hechos que afectaron a esta dependencia, destaca que durante 1945 se le asignó atender el producto de la expropiación de bienes a ciudadanos alemanes, realizada a nivel nacional debido a compromisos políticos adquiridos por el Estado a



nivel internacional; por lo que en esa época se le denominó Departamento de Bienes Nacionales y Asuntos Alemanes e Intervenidos. A modo descriptivo se debe anotar que es nuevamente esta institución la que tiene a su cargo la expropiación de bienes raíces durante el periodo de 1954, lo que permite inferir la importancia que con respecto al patrimonio nacional ha tenido y continúa teniendo.

El 27 de marzo de 1989, por su relevante actividad administrativa, por medio del Acuerdo Gubernativo número 8-89 este Departamento se eleva la categoría de Dirección denominándose Dirección de Bienes del Estado; pero es hasta 1995 en que debido a su importancia en el contexto nacional y dadas las limitaciones en el cumplimiento de sus funciones, con el objeto de dotarla de una herramienta administrativa y de respaldo en su actuar a fin de proyectar un trabajo más eficiente, se crea el Reglamento Orgánico Interno, con el que se especifica el ámbito de su competencia y se amplía su estructura interna organizacional, mediante Acuerdo Ministerial número 39-95 del Ministerio de Finanzas Públicas.

## **5.6. Marco jurídico**

La Dirección de Bienes del Estado, actualmente es una dependencia del Ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, del Ministerio de Finanzas Públicas, regida en su estructura organizacional y funcional por el Acuerdo Gubernativo número 394-2008 de fecha 23 de diciembre de 2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, que específicamente en los Artículos 43, 44 y 45 regula:



“Artículo 43. DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO: La Dirección de Bienes del Estado es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas responsable de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado”.

“Artículo 44. ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO: Son atribuciones de la Dirección de Bienes del Estado, las siguientes:

1. Disponer de un registro moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado;
2. Desarrollar el marco teórico conceptual y definir la tecnología a utilizar así como los instrumentos de investigación para el desarrollo del registro, control y administración del patrimonio del Estado;
3. Proponer la legislación específica, para establecer el régimen legal relativo a la administración, acceso, uso y protección del patrimonio del Estado;
4. Consolidar y actualizar el registro de los bienes muebles e inmuebles del patrimonio del Estado, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas;
5. Dictar normas para la captación de recursos provenientes de la administración de bienes inmuebles que se encuentren en situación irregular, se recuperen y se adscriban al Ministerio de Finanzas;



6. Proporcionar apoyo logístico a los proyectos institucionales que tengan como finalidad la modernización del sistema de registro del patrimonio del Estado;
7. Requerir información sobre los bienes inmuebles urbanos y rústicos que tengan en propiedad, adscripción, usufructo o uso todas las dependencias del Estado, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas sin haber cumplido los requisitos de ley;
8. Hacer el estudio de los bienes inmuebles propiedad del Estado, que estén en poder de dependencias del Estado, entidades descentralizadas y autónomas sin haber cumplido los requisitos de ley;
9. Investigar los bienes del Estado en posesión de particulares, ya sea en uso, usufructo o arrendamiento, para establecer que se haya cumplido con la ley, y en los casos que corresponda, promover las acciones legales para su recuperación;
10. Analizar, opinar y gestionar sobre la procedencia de solicitudes de usufructos, adscripciones, permutas, arrendamientos y servidumbres de bienes inmuebles que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas y autónomas, así como las donaciones a favor del Estado;
11. Analizar, opinar y gestionar las solicitudes de adjudicación de fracciones de terreno de fincas propiedad del Estado, de personas de escasos recursos económicos de conformidad con la ley de la materia;





12. Coordinar las acciones judiciales con las entidades respectivas, para promover los procesos de herencias vacantes y sumarios de desocupación;
13. Coordinar las acciones judiciales con las entidades respectivas, para promover los procesos de herencias vacantes y sumarios de desocupación;
14. Administrar, a través de la Comisión correspondiente la subasta, venta o permuta de piezas metálicas, materiales y desechos de hierro, acero, bronce, aluminio y otros metales propiedad del Estado, de conformidad con el Decreto número 103-97 del Congreso de la República y su Reglamento.
15. Requerir información sobre los bienes muebles e inmuebles, incluyendo los de carácter cultural, histórico y natural, que formen parte del inventario de las instituciones del Estado, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas;
16. Legalizar las transferencias de bienes muebles entre instituciones del sector público, incluyendo las embajadas y consulados de Guatemala;
17. Administrar los bienes muebles en tránsito del Estado;
18. Autorizar las bajas de bienes muebles en mal estado, que son patrimonio del Estado, en coordinación con la Contraloría General de Cuentas; y



19. Desarrollar otras funciones que le asigne la Ley y el Despacho Ministerial".

La estructura organizacional de la Dirección de Bienes del Estado está estipulada en el Artículo 45 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, que regula:

"Artículo 45. Estructura Interna de la Dirección de Bienes del Estado. Para el cumplimiento de sus atribuciones la Dirección de Bienes del Estado se estructura de la manera siguiente:

1. Dirección
2. Subdirección
3. Unidad de Servicios Administrativos Internos
4. Departamento de Estudios y Proyectos
5. Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado
6. Departamento de Gestión y Legalización
7. Departamento de Registro del Patrimonio del Estado
8. Departamento de Adjudicación y Legalización de Bienes Muebles."

#### **5.7. Actuar administrativo**

En Guatemala por mandato constitucional, corresponde al Estado el cuidado, resguardo y administración de los bienes del dominio público; clasificados en bienes públicos de



uso común y bienes públicos de uso no común, esta actividad de gobierno se ejercita a través del Organismo Ejecutivo; el cual debe articular la política de gestión patrimonial de acuerdo a las necesidades que en el desarrollo de la actividad se presenta y la cual ejecuta a través del Ministerio de Finanzas Públicas, por ser el encargado del manejo adecuado de la hacienda pública.

Para mejor comprensión del tema, es importante citar que en la gestión del patrimonio público se le da mayor importancia a la administración de los recursos financieros del Estado, lo que según la política económica, obedece a la disponibilidad inmediata que representa para el Estado invertir estos recursos en satisfactores sociales de la población; permitiendo a su vez cumplir con sus fines y atribuciones, dando poca o casi nula importancia a la administración del patrimonio inmobiliario, teniendo como resultado la subutilización, deterioro por falta de inversión y en muchos casos la pérdida de los inmuebles estatales.

Cabe considerar, que desde sus orígenes la Dirección de Bienes del Estado surge por la necesidad de crear un órgano administrativo cuya competencia por razón de la materia consistía en ejercer el control, manejo, resguardo y la adecuada disposición de los inmuebles estatales; incluyendo los del dominio público y los de propiedad privada estatal, tal como lo estipula el Decreto número 982, antes citado.

Del análisis del referido cuerpo legal se comprende, que los actos ejecutados por esta dependencia son de cumplimiento obligatorio para el resto de los órganos de la



administración pública, circunstancia que fue evolucionando según los momentos políticos que el país afrontaba, un ejemplo de ello es la emisión del Acuerdo Gubernativo número 1142 del dos de mayo de mil novecientos treinta y uno; que establecía que las fincas rústicas pertenecientes a la nación no afectas a un servicio especial o público, serían administradas por las personas nombradas por la Secretaría de Agricultura, para su cuidado, conservación, sostenimiento y explotación; y que las fincas urbanas propiedad del Estado no afectas a un servicio especial, serían administradas por la Secretaría de Fomento y que ambas Secretarías a su vez, estarían supervisadas por el Departamento de Bienes Nacionales; como se puede apreciar, es a partir de la creación de normas de carácter especial que se ve afectada la jerarquía administrativa de la Dirección de Bienes del Estado, que en la actualidad está delimitada únicamente a actividades administrativas de coordinación y supervisión de los asuntos que atañen a la disposición directa de los inmuebles estatales.

En el cumplimiento de sus funciones la Dirección de Bienes del Estado, ha enfocado su actividad únicamente a la afectación y desafectación administrativa de los inmuebles estatales cuya propiedad está probada mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad, y cuya titularidad corresponde al Estado, Gobierno o Nación, de tal cuenta legaliza la transferencia del uso de los inmuebles a las distintas dependencias del Estado a través de la adscripción; y aquellos utilizados por personas individuales o jurídicas a través de la figura del usufructo o arrendamiento.





## CAPÍTULO VI

### **6. Causas que limitan a la Dirección de Bienes del Estado en la administración, control y manejo de los bienes inmuebles propiedad del Estado**

Resultado de la investigación realizada, se puede inferir que las causas que limitan el actuar administrativo de la Dirección de Bienes del Estado en materia de su competencia se refleja en los siguientes aspectos:

#### **6.1. La falta de una Ley de Bienes Nacionales**

En Guatemala, los bienes inmuebles propiedad del Estado, tienen un reconocimiento legal de orden constitucional; no obstante, el régimen jurídico a que está sujeto su administración, se encuentra distribuido en normas de carácter especial, esto obedece a que en la legislación guatemalteca no existe una definición clara de patrimonio del Estado, ni de los bienes inmuebles que lo integran, de tal cuenta que corresponde a la administración pública conformar procedimientos y mecanismos que le permitan disponer de ellos atendiendo las necesidades que se desean suplir y al destino que a los mismos se pretenda dar.

El Artículo 35 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, regula que: "Al Ministerio de Finanzas Públicas, le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del



Estado... y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado... la consolidación del registro de bienes del Estado y los títulos valores que constituyen los activos del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas y autónomas...”.

El cumplimiento de esta estipulación legal, la ejecuta el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas y esté según su estructura organizacional por medio de la Dirección de Bienes del Estado; sin embargo, esta dependencia se rige en su actuar administrativo por las disposiciones reglamentarias del Ministerio dictadas como quedó anotado mediante un Acuerdo Gubernativo; dando cumplimiento a las atribuciones y funciones que le son inherentes mediante el desarrollo de procesos administrativos obsoletos, tardíos y excesivamente costosos para la administración pública, que se refleja en la pérdida de los bienes nacionales, lo que se puede analizar de la siguiente manera:

Sobre la enajenación de los bienes inmuebles propiedad del Estado existe diversa legislación; por lo que para una adecuada interpretación se debe atender el principio de integración de la norma según la escala jerárquica de la siguiente manera:

- I. El Artículo 124 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula:  
“Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la




operación y sus objetivos fiscales. Las entidades descentralizadas y autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos.”

- II. El Artículo 461 del Decreto Ley 106, Código Civil manifiesta: “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que establecen las leyes respectivas.”

Del análisis de los Artículos citados, se puede inferir que el espíritu de la norma constitucional al citar enajenación se refiere a cualquier medio de disposición o figura legal de la que pueda hacer uso la administración pública para disponer de los bienes del Estado; siendo que no fue posible encontrar una definición de dicho término; asimismo, se pudo determinar que la ley a que se refiere tanto la Constitución Política de la República como el Código Civil en el Artículo transcrito anteriormente, es La Ley de Contrataciones del Estado, la que en concordancia con su texto fijará limitaciones, objetivos que como se verá en el desarrollo del tema muy pocas veces se cumplen, dado que ésta no es la única ley que existe sobre la materia.

- III. Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 34-2001 del Congreso de la República de Guatemala, regula el procedimiento de la enajenación en los Artículos del 89 al 94 así:





“Artículo. 89. Para la enajenación y transferencia de bienes inmuebles, muebles o materiales, propiedad del Estado o de sus entidades descentralizadas, así como para la venta de bienes muebles o materiales, se seguirá el procedimiento de subasta pública, oferta pública u otros procedimientos en los que los oferentes puedan presentar sus ofertas mediante mecanismos transparentes, previo cumplimiento de los requisitos de publicación y bases elaboradas para el efecto y de lo que en cada caso establece la presente ley y su reglamento. Para dichos efectos, deberá determinarse por la autoridad competente, en cada caso, según corresponda a la naturaleza de los bienes a enajenarse, si los procedimientos a seguirse deben ser los de una subasta pública, oferta pública u otros procedimientos que garanticen la publicidad de las actuaciones y la concurrencia de los oferentes, tal como el caso de los mercados bursátiles nacionales e internacionales”.

“Artículo 90. Para la enajenación y transferencia de bienes inmuebles propiedad del Estado o de sus entidades autónomas o descentralizadas, deberá emitirse un Acuerdo Gubernativo por conducto del Ministerio o Ministerios que corresponda, si se trata de bienes del Estado, o un acuerdo de la autoridad máxima de la entidad autónoma o descentralizada y se observarán las reglas siguientes:

1. Se deberá describir en detalle los bienes cuya enajenación se llevará a cabo, incluyendo sus datos registrales con base en la certificación correspondiente y que la



autoridad interesada, determine la conveniencia de la contratación e inicie el trámite del expediente acompañando las justificaciones pertinentes.

2. Que se practique el avalúo por parte del Ministerio de Finanzas.
  
3. Que se emita el Acuerdo Gubernativo que autorice la contratación, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas y con refrendo del titular del Ministerio que haya iniciado el trámite.
  
4. Se podrá acordar, si se juzga conveniente a los intereses del Estado o de la entidad enajenante, la contratación de personas naturales o jurídicas especializadas en la intermediación con bienes inmuebles, para que se hagan cargo de la ejecución del procedimiento de oferta y subasta pública, u otro mecanismo análogo sujeto, en todo caso, a las normas y condiciones cuyas bases se deberán determinar en el Acuerdo respectivo.
  
5. Si se juzga conveniente a los intereses del Estado o de la entidad correspondiente, se podrá disponer de intermediarios de prestigio internacional, de modo que la oferta y subasta pública u otro mecanismo análogo se promueva también a nivel internacional cumpliéndose, en todo caso, con las bases generales que rigen la enajenación”.



Las entidades descentralizadas y autónomas observarán las reglas establecidas en este Artículo en lo que sea aplicable y el Acuerdo será emitido por la autoridad superior de la entidad interesada.

"Artículo 94. Ejecución de actos y contratos y determinación del destino fiscal de los ingresos resultantes de la enajenación.

1. Cuando la enajenación recaiga sobre bienes propiedad del Estado, la ejecución y otorgamiento de los actos, contratos y documentos correspondientes deberán realizarse por el Procurador General de la Nación.
2. Cuando la enajenación se refiera a bienes propiedad de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, la ejecución y otorgamiento de los actos, contratos y documentos correspondientes deberán realizarse por el representante legal de la enajenante.
3. El destino fiscal de los ingresos provenientes de la enajenación ya sea definitivo o a título de aportación de bienes del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas, se determinará en la ley que apruebe el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, correspondiente al ejercicio o ejercicios fiscales en los que se proyecte recibir los ingresos resultantes de las enajenaciones que se efectúen".



Del análisis de los Artículos transcritos, se puede decir que existe ambigüedad y limitación legal en cuanto al tema de la enajenación de los bienes inmuebles propiedad del Estado, en la intervención del Ministerio de Finanzas Públicas en el referido proceso administrativo; pues no obstante ser el ente encargado de la administración de la hacienda pública, entendiéndose ésta como todos los bienes que conforman el patrimonio del Estado, debe limitar su actuación a fijar el valor base de los bienes a enajenarse, pues corresponde única y exclusivamente a la autoridad de las instituciones a cuya administración estén afectos los bienes inmuebles la decisión de disponer de los mismos, aunque el medio o mecanismo lleva implícito la afectación directa del patrimonio estatal.

Por otra parte, se puede decir que la decisión final que concluye el trámite administrativo recae en la figura de la autoridad superior del Organismo Ejecutivo a través de la emisión de un Acuerdo Gubernativo; pero la negociación se formaliza en el acto o contrato con intervención del representante legal del Estado, pues para su suscripción comparece el Procurador General de la Nación.

En cuanto a la publicidad del proceso administrativo de enajenación y transferencia de los bienes inmuebles propiedad del Estado; esta disposición se puede interpretar en dos sentidos, siendo que la propiedad estatal debe administrarse con un enfoque social se considera que cualquier persona con capacidad legal para hacerlo, puede impugnar un proceso de esta naturaleza si considera que tal disposición va en detrimento de los intereses de la población o el suyo propio; y por otra parte, someter la intermediación



de los bienes inmuebles estatales a las leyes de la oferta y la demanda que rigen el derecho común, a fin de obtener el mejor precio o valor económico del bien; sobre el particular cabe destacar, que en la mayoría de los casos los recursos financieros provenientes de estos actos se erogan o invierten en proyectos de inversión social de carácter temporal acorde a los momentos políticos existentes.

Asimismo, se debe considerar que en la práctica el término enajenar, hace permisible afectar y disponer de la propiedad inmobiliaria estatal a través de las siguientes figuras jurídicas:

**a) Venta de fincas rústicas propiedad del Estado:** Este procedimiento administrativo, corresponde a la más antigua forma de disposición de los inmuebles estatales, la cual se puede decir que da origen a los bienes inmuebles privativos del Estado, citando como antecedente que la primera legislación que regula los procesos de disposición de la tierra estatal y la intervención directa del Estado a través de sus instituciones, surge con la emisión de la Ley Agraria de 1824, mediante la cual se estableció la venta de tierras públicas a particulares hasta un máximo de 15 caballerías; luego la Ley Agraria de 1825 dispuso la venta de todas las tierras baldías del Estado, ocupadas por pequeños productores, autorizó el arrendamiento a largo plazo de tierras ejidales, creó los procedimientos para la dotación de tierras ejidales a los municipios, fomentando la venta de latifundios, puesto que el Estado necesitaba de recursos económicos después de haberse independizado de la corona española.



Durante el gobierno del general Jorge Ubico, en 1936, se emitió el Decreto Presidencial 1786, Ley Reglamentaria para Trabajos de Agrimensura, la cual dispone las adjudicaciones de terrenos estatales mediante Acuerdo Gubernativo, previa medida legal del terreno solicitado y en forma individual, fijándose el precio de la tierra de forma significativa. Es hasta el gobierno del coronel Jacobo Arbenz Guzmán, que se impulsa la reforma agraria mediante la emisión del Decreto número 900 del Congreso de la República; la que si bien es cierto, tenía un amplio avance en materia agraria, también lo es que se abusó en su aplicación, puesto que se expropiaron fincas particulares productivas, por lo que su vigencia fue efímera.

El Decreto número 900 del Congreso de la República, fue derogado mediante la emisión del Decreto número 559 del Presidente de la República, que contenía el Estatuto Agrario, con el cual se crea la primera institución de gobierno encargada de la administración de las tierras estatales, denominada Departamento Agrario Nacional (DAN), el cual fue sustituido por la Dirección General de Asuntos Agrarios (DGAA), durante el gobierno del coronel Carlos Castillo Armas; durante la vigencia de dicho Estatuto Agrario, se adjudicaron parcelas en varios parcelamientos como Nueva Concepción, La Máquina, Cuyuta, El Cajón, todos de la Costa Sur, habiéndose favorecido a un considerable número de campesinos.

Durante el gobierno del general Miguel Ydígoras Fuentes, se emite el Decreto número 1551 del Congreso de la República, Ley de Transformación Agraria, el cual entró en vigor el 3 de noviembre de 1962, mediante la cual se creó el Instituto

Nacional de Transformación Agraria, teniendo una vigencia de 36 años, afecta a dos reformas según Decretos números 27-80 y 54-92, ambos del Congreso de la República.

Actualmente, se cuenta con el Decreto número 24-99 del Congreso de la República, Ley del Fondo de Tierras, con la cual se crea una entidad descentralizada con competencia en todo el territorio nacional en materia de venta de fincas rústicas de propiedad estatal; que establece y reglamenta el procedimiento administrativo, en cuanto a qué bienes inmuebles serán administrados por FONTIERRAS, tal estipulación se encuentra en el Artículo 8 de la citada Ley.

**b) Arrendamiento de inmuebles propiedad del Estado:** El arrendamiento de inmuebles estatales no está sujeto a formalismos con la idea de facilitar la contratación y adquisición de bienes; dependiendo de cada caso, el arrendamiento es regulado por diferentes leyes: Código Fiscal, Ley de Transformación Agraria, Ley de Contrataciones del Estado, y supletoriamente por el Código Civil; por otra parte, no se descarta que las normas de arrendamiento puedan ser parte de leyes orgánicas de entidades descentralizadas y autónomas; en cuanto al Código Fiscal, aunque sus normas hayan perdido vigencia no todas están derogadas, por ende nada impide que de pronto se apliquen para determinados casos.

De las normas descritas, se puede decir que el Código Fiscal, además de ser la norma de mayor jerarquía en materia de arrendamiento de bienes inmuebles



nacionales; obliga a observar el proceso de subasta pública aplicando las mismas formalidades que para la venta, excepto cuando el inmueble no excede de una caballería, Artículo 1458. El procedimiento temporal no podrá exceder de 5 años ni podrá impedir la venta de las fincas arrendadas, Artículo 1459. Las formalidades del arrendamiento no previstas en el Código Fiscal, se regulan por el Código Civil supletoriamente y en lo relativo al contrato administrativo con las formalidades del Código de Notariado en lo que fuere aplicable; los contratos de arrendamiento por disposiciones administrativas son aprobados por Acuerdo Gubernativo.

La Ley de Transformación Agraria por su parte, regula un arrendamiento especial, generalmente estudiado por el derecho agrario, cuya diferencia principal radica en el destino del inmueble arrendado, el cual debe ser el aprovechamiento de la tierra con sistemas productivos acordes a las necesidades de la región donde se ubique el inmueble, con participación de las utilidades entre el arrendatario y los trabajadores; este proceso actualmente lo aprueba el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobernación con opinión favorable del Consejo Consultivo del Fondo de Tierras; en este caso el Ministerio de Finanzas Públicas, interviene al proporcionar el avalúo de conformidad con los requisitos legales establecidos. Artículos 138, 139 y 140 de la Ley de Transformación Agraria.

En cuanto al proceso de arrendamiento de inmuebles establecido en la Ley de Contrataciones del Estado; es de resaltar que ésta regula un arrendamiento destinado a la satisfacción de necesidades del Estado en materia de bienes que no





posee y debe adquirir, principalmente para su funcionamiento, estableciendo esta figura con o sin opción de compra, Artículos 44 de la Ley de Contrataciones del Estado y 21 de su Reglamento. Como se puede interpretar estas disposiciones se observan cuando el Estado obtiene en arrendamiento a través de sus instituciones y/o dependencias, inmuebles de propiedad particular; es decir, contrataciones en las cuales el Estado figura en calidad de arrendatario y contrata bajo las normas de derecho común.

Es importante incluir en el presente estudio aquellos inmuebles propiedad del Estado de naturaleza especial; que por sus características específicas requieren que la administración emita normas a fin de proteger al máximo dichos recursos; de tal cuenta que en el ordenamiento jurídico guatemalteco se encuentran la Ley del Patrimonio Cultural y Natural, con ejercicio del Ministerio de Cultura y Deportes; Ley Nacional de Áreas Protegidas, con competencia del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP–; Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado, Decreto número 126-97 del Congreso de la República, siendo su ente rector la Oficina de Control de Áreas de Reservas del Estado; instituciones estatales que ejercen competencia a nivel nacional sobre bienes inmuebles propiedad del Estado, existiendo similitud en sus trámites y procesos.

La Dirección de Bienes del Estado por su parte, es el ente que ejecuta las disposiciones contenidas en el Acuerdo Gubernativo número 905-2002, Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del



Estado, este instrumento legal contempla la figura del arrendamiento de inmuebles propiedad del Estado, debidamente inscritos en el Registro General de la Propiedad a nombre del Estado, gobierno o nación, cuyo uso sea de carácter comercial generando recursos financieros de nuevo origen a las arcas nacionales; la competencia se ejerce incluso sobre bienes inmuebles que estén bajo administración de otras dependencias estatales y/o entidades públicas o privadas bajo la figura de la adscripción o usufructo.

- c) Donación, transferencia y permuta de bienes inmuebles propiedad del Estado:** Por regla general, el Estado no traspasa por donación los bienes inmuebles de su propiedad, sin menoscabo de su patrimonio y destrucción del mismo; la doctrina y las leyes no aceptan la donación de inmuebles e ingresos fiscales a favor de particulares.

Según lo expuesto en el capítulo III del presente estudio, la donación regulada en la Ley de Contrataciones del Estado, opera como medio de adquisición y no como medio de disposición de los inmuebles propiedad del Estado; no obstante lo anterior, en Guatemala es común la transferencia sin pago de los inmuebles estatales entre instituciones del sector público; tal es el caso previsto en la Ley del Fondo de Tierras, en la cual se regula la transferencia de inmuebles propiedad del Estado con vocación agrícola, los cuales son sometidos a la venta bajo las consideraciones de dicho cuerpo legal, lo que viene a rebajar considerablemente el patrimonio del Estado, pues no se obtiene ningún ingreso por dicho concepto.



De tal cuenta que el Estado incrementa su patrimonio por donaciones provenientes de particulares; que pueden ser en dos formas, inscritas y no inscritas en el Registro General de la Propiedad; las no inscritas se consideran una transferencia de posesión sin pago, pero en ambos casos se sujetan a la normas del Código Civil y bajo la observancia de las disposiciones aplicables contenidas en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto; este sistema se verifica en los inmuebles que son utilizados por edificios escolares, de salud o de seguridad, en el cual la misma población necesitada de la implementación del servicio público provee al Estado el bien para su ejecución.

La permuta como medio de disposición de bienes raíces de propiedad estatal, está regulada en diferentes cuerpos legales atendiendo cada caso concreto; en materia agraria está regulada en la Ley de Transformación Agraria; por su parte el Código Fiscal contempla que la permuta de bienes inmuebles estatales puede otorgarse con particulares; y por último, la Ley de Contrataciones del Estado, norma el procedimiento de permuta bienes inmuebles estatales entre entidades del sector público; cabe señalar que en todos los casos; esta negociación puede ocurrir con o sin pago, entre entidades del sector público será autorizada por la autoridad superior correspondiente y será formalizada por escritura pública suscrita ante el Escribano de Gobierno; además la Dirección de Bienes del Estado, levantará acta y anotará la permuta en sus registros. De lo antes descrito se puede concluir que la



permuta de los bienes de propiedad estatal implica la reducción en el patrimonio inmobiliario del Estado.

**d) Del usufructo y la adscripción de los inmuebles propiedad del Estado:** El Estado, puede disponer de los bienes inmuebles que integran su patrimonio a través de las figuras jurídicas del usufructo y la adscripción; las cuales se analizarán desde el punto de vista técnico-jurídico, pues como se verá adelante ambas llevan implícito el derecho real de usar y gozar de una cosa cuya propiedad pertenece a otro; en el caso del usufructo, la práctica administrativa se limita a trasladar el uso de los bienes inmuebles de propiedad estatal a personas individuales o jurídicas, lo cual se realiza atendiendo el destino que se les dará, el cual debe ser acorde a las funciones del Estado; es decir, su fin primordial debe ser la prestación de un servicio de beneficio social a través de una entidad no gubernamental, asumiendo como aporte estatal la dotación del inmueble por parte del Estado, el cual está sujeto a la condición expresa que el mismo no cambiará su destino y será sometido a supervisiones constantes por parte de la administración pública; este procedimiento se rige por normas de derecho civil y administrativo; a diferencia de la adscripción tiene como usufructuario a una entidad particular y como beneficiarios directos del bien usufructuado a una parte determinada de la población; se formaliza en escritura pública y se inscribe en el Registro General de la Propiedad; ésta se caracteriza porque el goce y disfrute del bien se otorga a título oneroso.



Mediante la adscripción, el Estado otorga a sus entidades inmuebles para el cumplimiento de sus fines, y al igual que en el usufructo en ningún momento deja de ostentar la calidad de propietario de estos bienes. A diferencia del usufructo, la adscripción no está regulada como una figura jurídica en el ordenamiento jurídico guatemalteco y es el resultado de la integración de normas de derecho público; atendiendo a la necesidad del Estado de contar con un procedimiento administrativo que proporcione orden en el uso de los inmuebles estatales; y permita una adecuada supervisión en el manejo que hacen las entidades beneficiarias del inmueble que les ha sido adscrito.

En conclusión, se puede afirmar que el usufructo y la adscripción comprenden las figuras jurídico-administrativas cuya naturaleza jurídica está enmarcada dentro del derecho público; específicamente en el derecho administrativo, utilizadas por el Organismo Ejecutivo de forma unilateral, en ejercicio del ius discrecionalidad que el Estado posee sobre la atribución de sus bienes y en su calidad de administrador de la hacienda pública, que permite a las entidades dependientes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo o Judicial, hacer uso de los bienes inmuebles estatales que coadyuvarán a la consecución de sus fines y cumplimiento de sus funciones mediante la sustanciación de un procedimiento y su autorización a través de un Acuerdo Gubernativo.

El anterior detalle de los medios de disposición de los bienes inmuebles estatales con que cuenta la administración pública en Guatemala; es el resultado de un



estudio a la dispersa y prolífera legislación emitida hasta la fecha en materia de gestión de los bienes estatales; en la que se evidencia que no sólo impera un desorden en su administración y aprovechamiento, sino que éste ha sido propiciado y facilitado por la carencia de una adecuada legislación que regule todo lo relacionado con estos bienes.

## **6.2. La centralización o concentración administrativa**

La administración pública guatemalteca, se encuentra inmersa dentro de una serie de órganos, que dentro del sistema institucional se refleja en el Organismo Ejecutivo, con un sistema centralizado que funciona a nivel nacional, a este sistema o técnica se le llama forma de organización de la administración pública; y como se abordó en el capítulo II del presente trabajo, la administración pública como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente; para ello se han buscado formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Recapitulando se puede decir que, 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; estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva, constitucional, legal o reglamentaria y 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 tienden a lograr una más eficiente realización de los cometidos; una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades; la organización de la función administrativa comprende los siguientes aspectos:

- 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.

La Dirección de Bienes del Estado, dentro del aparato estatal responde a un sistema o técnica de administración centralizada también llamada concentración administrativa; en virtud de lo cual todas las unidades u 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; de tal cuenta que las decisiones de política general dependen del órgano superior, que

es el Presidente de la República, hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Direcciones Generales, etcétera y con una gran influencia dentro de las entidades descentralizadas, al menos en políticas y lineamientos en el ejercicio.



Ante tal subordinación, la Dirección de Bienes del Estado afronta una grave limitación en el cumplimiento de sus fines, tales como el centralismo burocrático, reflejándose en la administración ineficiente de los inmuebles estatales; debido a que las actuaciones administrativas originarias deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión; pues como quedó apuntado toda disposición en materia de bienes inmuebles propiedad del Estado debe ser aprobada mediante Acuerdo Gubernativo con refrendo del Presidente de la República; y en muchos de los casos al llegar a esta etapa de culminación, el Presidente de la República haciendo uso del poder de decisión absoluto puede disponer interrumpir el trámite o variar el destino de los inmuebles sujetos ya a un procedimiento preestablecido sin considerar el costo administrativo realizado.

No menos importante es mencionar que debido a la posición jerárquica administrativa en que se ubica la Dirección de Bienes del Estado, con respecto a otros órganos de la administración pública que son beneficiarios o que tienen bajo su tutela y administración inmuebles estatales para el cumplimiento de sus fines; los actos y atribuciones que ésta ejerce carecen de ejecutoriedad, lo que limita sobremanera ejercer el control adecuado sobre los bienes inmuebles estatales; esta situación se refleja en que a pesar que





actualmente está operando con pretensión de controlar los bienes inmuebles propiedad del Estado, sustenta sus funciones en normas de carácter reglamentarias y siendo que en materia de bienes inmuebles estatales existen disposiciones legales de mayor jerarquía; su actuar está supeditado a lo que dicho ordenamiento jurídico le hace permisible.

Lo antes descrito se refleja en que, según datos obtenidos de la memoria de labores de dos mil nueve de la Dirección de Bienes del Estado; ésta cuenta con una base de datos SIAD en plataforma Oracle, en la cual se ha operado información de un aproximado de 7,000 inmuebles estatales; con esta herramienta se pretende conocer la identificación registral del inmueble, ubicación catastral, área, uso, estado físico, valor actual del bien inmueble, entidad responsable de su administración y demás datos que permitan al Estado conocer el valor pecuniario de los bienes inmuebles que conforman su patrimonio inmobiliario; lograr avanzar en este proyecto ha implicado diligenciar ante organismos internacionales el financiamiento para tan ambicioso proyecto; pues la limitación a su cumplimiento se encuentra en el poco o casi nulo apoyo de las instituciones o dependencias bajo cuya administración se encuentran los inmuebles estatales, pues haciendo uso de los medios jurídicos que las diversas leyes les permiten se niegan a proporcionar la información requerida por esta dependencia.

Según estos datos, esta cifra apenas representa el 15% de la totalidad de los inmuebles estatales; pues no se cuenta con un inventario general de los mismos.



### 6.3. Desconocimiento del recurso inmobiliario del Estado

Una de las limitantes más palpable en la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado se refleja en el desconocimiento de los recursos inmobiliarios que son propiedad del Estado; pues según datos de la Dirección de Bienes del Estado, éste cuenta con aproximadamente 7,000 inmuebles estatales (15% de la totalidad), ya que no se cuenta con un inventario general de los mismos; lo cual se puede determinar al comparar con datos estadísticos del Ministerio de Educación según el cual; el Estado cuenta con un aproximado de 16,000 edificios escolares en toda la república, los que se entiende están construidos en inmuebles de su propiedad, sin contar con los edificios públicos que pertenecen al sector salud, seguridad y otras dependencias estatales; eso sin dejar de mencionar que se desconoce el valor real de los inmuebles estatales, así como la certeza jurídica de la propiedad que sobre los mismos ejerce el Estado.

En otros países, el patrimonio perteneciente al Estado está protegido por normas especiales a fin de garantizar su adecuado aprovechamiento y evitar en lo posible su extinción sujeta a procesos que permiten su autosostenibilidad; tal es el caso de España, en donde los bienes del Estado están claramente definidos y regulados por una ley específica denominada Ley Reguladora del Patrimonio Nacional; dicha ley mantiene la titularidad, no la propiedad de los bienes que corresponden al Estado; contiene disposiciones que atienden a su conservación y tutela, definiendo las prerrogativas de las entidades estatales con respecto a sus bienes, las que están constituidas por recuperación posesoria de oficio, deslinde de los bienes, efectuar un



inventario de todos los bienes y derechos, proceder por sí mismas al desahucio en casos de ocupación sin título habilitante suficiente; muy importante es mencionar que el procedimiento de desahucio administrativo lo aplican con un procedimiento de carácter sumario que sustancia la administración sin intervención de los tribunales; pues dicha acción se ejercita en contra de los mismos órganos estatales por extinción de una concesión para ocupación pública de un bien; esto se puede interpretar para el caso de vencimiento de las adscripciones en el caso de Guatemala.

La entidad que administra tales bienes es la Dirección General del Patrimonio del Estado, que tiene la representación extrajudicial ante los organismos colegiados y empresas de carácter público que utilicen bienes y derechos del Estado, depende del Ministerio de Economía y Hacienda, y administra y conserva los bienes en coordinación con los diferentes entes beneficiados con dichos recursos.

En México, existe la Ley General de Bienes Nacionales que regula los bienes nacionales a partir de la definición de bienes del Estado; en la cual se establece que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación; en ella claramente se hace una diferenciación entre bienes públicos y privados; la que no se regula en la legislación guatemalteca.

La institución creada por la legislación mexicana para el control y administración del patrimonio nacional; así como la adquisición, transmisión de dominio, inspección y



vigilancia de bienes federales de dominio público y privado; corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; también cuenta con un Registro Público de la Propiedad Federal así como la delegación exclusiva de un notario público para la escrituración de los bienes nacionales; lo que se asemeja a la función que ejecuta en Guatemala el Escribano de Cámara y Gobierno.

Ambas legislaciones acentúan sus preceptos en el sentido de preservar al máximo el patrimonio inmobiliario del Estado, su uso y aprovechamiento; además los recursos financieros provenientes de las contrataciones efectuadas sobre inmuebles estatales, se invierten en adquirir nuevos bienes; así como la subutilización de sus construcciones públicas atendiendo el servicio que se pretende prestar; por otra parte imponen sanciones pecuniarias a los detentadores de la cosa pública sean funcionarios o particulares; lo que contribuye a la transparencia de los negocios relacionados con dichos bienes.

La conclusión del presente tema se realiza al incluir los proyectos que en materia de gestión del patrimonio inmobiliario se han emprendido a través del Organismo Ejecutivo; que fueron abordados en los Acuerdos de Paz y en los Principios y Compromisos del Pacto Fiscal en Guatemala, suscritos por el gobierno de turno como una alternativa, que en su momento pretendió sustituir la imposición de nuevos impuestos (paquete fiscal), con resultados poco palpables por la falta de compromiso en su cumplimiento, transcritos a continuación.



Lo referente al patrimonio público, se encuentra en el numeral romano IV y aborda 3 principios y compromisos de la siguiente manera: .

1. **“Derecho sobre la propiedad pública:** La propiedad pública no debe estar sujeta al acceso irrestricto ni a la apropiación ilegítima. El acceso, uso y transferencia de la propiedad pública debe ser en función social y estar enmarcada en la Constitución Política de la República.

**Compromiso:** Se creará, antes del año 2003, legislación específica para establecer claramente el régimen legal relativo al acceso, uso y protección de la propiedad pública. Para ello se insta a los organismos del Estado a revisar la legislación existente, la cual se integrará en una Ley Reguladora de Bienes del Estado. Adicionalmente, y si fuera necesario, se emitirá legislación específica para los bienes del Estado a los que hace referencia el Artículo 121 de la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Dicha legislación deberá ser integral y garantizar la transparencia de los procesos, así como el acceso gratuito a la información básica relativa a las operaciones relacionadas con los bienes del Estado.

2. **Uso de los bienes del Estado con base en el interés social:** El uso de los bienes del Estado debe adecuarse a las necesidades del conjunto de la sociedad, tomando en cuenta los intereses de las generaciones presentes y futuras.



**Compromiso:** A partir del año 2001 el Organismo Ejecutivo presentará al Congreso de la República un informe anual sobre la evolución del patrimonio público, dándole amplia divulgación.

- 3. Responsabilidad ante la sociedad:** El Estado y sus funcionarios son responsables ante la sociedad de la correcta administración del patrimonio público.

**Compromiso:** El Organismo Ejecutivo solicitará al Congreso de la República la revisión, antes del año 2001 de la Ley de Responsabilidad y Probidad para asegurar que la gestión de las y los servidores públicos respete la integridad del patrimonio público, sujetándoles a la posibilidad de responder con su patrimonio personal ante casos de merma del patrimonio público y enriquecimiento ilícito. Se insta al Congreso de la República a proceder a tal revisión. El Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas de la Nación y la Procuraduría General de la Nación deben fortalecer las acciones que garanticen la aplicación de sanciones para castigar la apropiación indebida de bienes del Estado”.

En resumen, se puede decir que las causas que limitan la función de la Dirección de Bienes del Estado, en la administración de los bienes inmuebles propiedad del Estado, es la falta de una Ley de Bienes Nacionales, que establezca claramente el régimen legal relativo al acceso, uso y protección de los bienes inmuebles propiedad del Estado; la carencia de competencia administrativa en materia de gestión del patrimonio público en relación a las entidades y dependencias que ostentan el uso de los inmuebles



estatales; la falta de procedimientos administrativos ágiles y eficaces que permitan distribuir adecuadamente el recurso inmobiliario del Estado a las instituciones y/o dependencias del sector público, cuyo aprovechamiento sea de beneficio social y para un sector específico de la sociedad, toda vez que está probado que en la actualidad hay más de una entidad descentralizada, autónoma y con patrimonio propio para adquirir sus propios inmuebles y que se benefician excesivamente de tan limitado e importante recurso.

Además, la falta de interés de las autoridades de gobierno en la readecuación de las acciones tendentes a la correcta administración de los bienes inmuebles del Estado, ha permitido la excesiva utilización del usufructo gratuito como medio de transferir el uso de los bienes inmuebles estatales a favor de particulares; no obstante, contar con la figura jurídica del arrendamiento, que en su caso resulta ser una fuente de ingresos no tributarios al erario nacional, los cuales pueden ser invertidos en la adquisición de nuevos inmuebles con un destino específico en beneficio de la población.

Por último, la carencia de un inventario de los bienes inmuebles estatales, no permite identificar su ubicación, área, ocupación, estado de construcción, servicios básicos, situación legal, valor real y cualquier otro dato que haga confiable la toma de decisiones; y el buen uso y aprovechamiento de todos los bienes inmuebles propiedad del Estado de Guatemala, por lo cual es indispensable la creación de una Ley de Bienes Nacionales que fortalezca el funcionamiento de la Dirección de Bienes del Estado.



## CONCLUSIONES

1. La Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, está limitada en sus funciones administrativas por la falta de ejecutoriedad en sus actuaciones debido a la falta de regularización legal en materia de su competencia.
2. El Estado no cuenta con un inventario confiable de los bienes inmuebles estatales, en consecuencia existe una inadecuada administración, toda vez que la información con la que se cuenta está incompleta y desactualizada lo que limita una correcta toma de decisiones.
3. La falta de un adecuado sistema de almacenamiento de datos ordenados y sistematizados de los inmuebles estatales; hace irrealizable identificar cuántos son, cuáles son, dónde están, cuánto valen, en consecuencia no se puede disponer de ellos atendiendo al principio de mejor uso y mayor aprovechamiento en beneficio social.
4. No existe en la administración pública un órgano administrativo con jerarquía y competencia que centralice los actos de control y administración de la totalidad de los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado, incluyendo los de uso común como los de uso no común; asimismo, no hay acciones encaminadas a la protección, conservación y recuperación de inmuebles en posesión de particulares de forma irregular.





5. Está plenamente probado que las instituciones que tiene a su cargo la administración de bienes inmuebles propiedad del Estado, enajenan los mismos sin ningún control por parte de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

## RECOMENDACIONES



1. Que el Ministerio de Finanzas Públicas, proponga un proyecto de la ley de bienes nacionales, con el fin de establecer el régimen legal relativo a la administración, acceso, uso y protección del patrimonio del Estado.
2. Que la Dirección de Bienes del Estado establezca un control administrativo estricto y eficiente de aquellos inmuebles propiedad del Estado, que por alguna razón están siendo administrados por entidades estatales y no estatales.
3. El Ministerio de Finanzas Públicas, debe redefinir el marco teórico, la tecnología informática y las acciones de investigación de campo que realiza la Dirección de Bienes del Estado en los inmuebles estatales; para obtener un inventario actual, así como los instrumentos de investigación para el desarrollo del registro, control y administración del patrimonio del Estado.
4. La Dirección de Bienes del Estado, debe evaluar los procedimientos administrativos que ejecuta en la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado, así como la utilización del arrendamiento como alternativa al excesivo uso de la figura jurídica del usufructo gratuito, como medio de otorgar el uso de los inmuebles estatales a favor de personas jurídicas públicas y privadas.



5. El Ministerio de Finanzas Públicas, debe proponer la reforma a la Ley de Contrataciones del Estado, toda vez que dicho cuerpo legal en el proceso de enajenación de los bienes inmuebles del Estado limita su intervención únicamente a realizar el avalúo de los mismos, dejando la decisión de disponer de ellos única y exclusivamente en la autoridad superior de las instituciones a cuya administración estén afectos los bienes inmuebles.



## BIBLIOGRAFÍA

- A. BORDA, Guillermo. **Manual de derechos reales**. 3ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Perrot, (s.f.).
- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 2ª ed. México: Ed. Porrúa, 1998.
- ANAYA CADENA, Vicente. **Diccionario política, gobierno y administración pública**. 4ª ed. México: Porrúa, 1997.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 12ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L, 1978.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo I**. 3ª ed. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CASTILLO, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I. 16ª ed. Guatemala: (s.e.), 2005.
- CERRÉ DE MALBERG, Roberto. **Teoría general del Estado**. 2ª ed. Madrid, España: Ed. Rústica, 1985.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Elementos del derecho administrativo. II curso**. 5ª ed. México: Ed. Limusa, 1999.
- Dirección de Bienes del Estado. **Manual de procesos y procedimientos**. Guatemala: Ed. Ministerio de Finanzas Públicas, 2006.
- Dirección de Bienes del Estado. **Memoria de labores 2009**. Guatemala: Ed. Ministerio de Finanzas Públicas, 2009.
- HAROLD DOONTZ, Heinz Weihrich. **Administración una perspectiva global**. 11ª ed. México: Ed. Mac Graw Hill, 2001.



HAURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. 2ª ed. Madrid, España: Ed. Ariel, 1980.

HESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Volumen II. 3ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma, 1990.

<http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artinalienabilidad>. (Guatemala, 3 agosto de 2011).

<http://www.estuderecho.com/documento/derechoadministrativo/000000997908c1305.html>. (Guatemala, 27 de abril de 2011).

<http://www.dominiopublico.es/> (Guatemala, 17 de marzo 2011).

<http://www.monografias.com/trabajos11/.../trader.shtml>. (Guatemala, 5 de agosto de 2011).

MARIENHOFF, Miguel. **Tratado de derecho administrativo**. Volumen V. 4ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1980.

Ministerio de Finanzas Públicas. **Principios y compromisos del Pacto Fiscal en Guatemala**. (s.l.i): (s.e), (s.f.).

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

MORINEAU IDUARTE, Marta. **Derecho romano**. 8ª ed. México: Harla, 1986.

RODAS MARTINI, Pablo. **La gestión del patrimonio del Estado de Guatemala**. 1ª ed. Guatemala: (s.e.), 2000.

ROJINAS VILLEGAS, Rafael. **Compendio de derecho civil**. Tomo II. 3ª ed. México: Ed. Porrúa, 1967.

SAMAYOA PALACIOS. José Luis. **Manual de derecho administrativo**. 2ª ed. España.  
Ed. Universidad Autónoma de Barcelona, 1989.



### Legislación:

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

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 106, 1964.

**Código Procesal Civil y Mercantil,** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 107, 1964.

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

**Ley de Contrataciones del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 57-92, 1992.

**Ley Reguladora de las Áreas de Reserva Territorial.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 129-97, 1997.

**Ley del Fondo de Tierras.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 24-99, 1999.

**Ley para la Protección del Patrimonio Cultural.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 29-97, 1997.

**Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.** Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 1056-92, 1992.

**Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas.** Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo número 382-2001, 1992.

**Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento, Bienes Inmuebles Propiedad del Estado.** Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo número 905-2002, 2002.