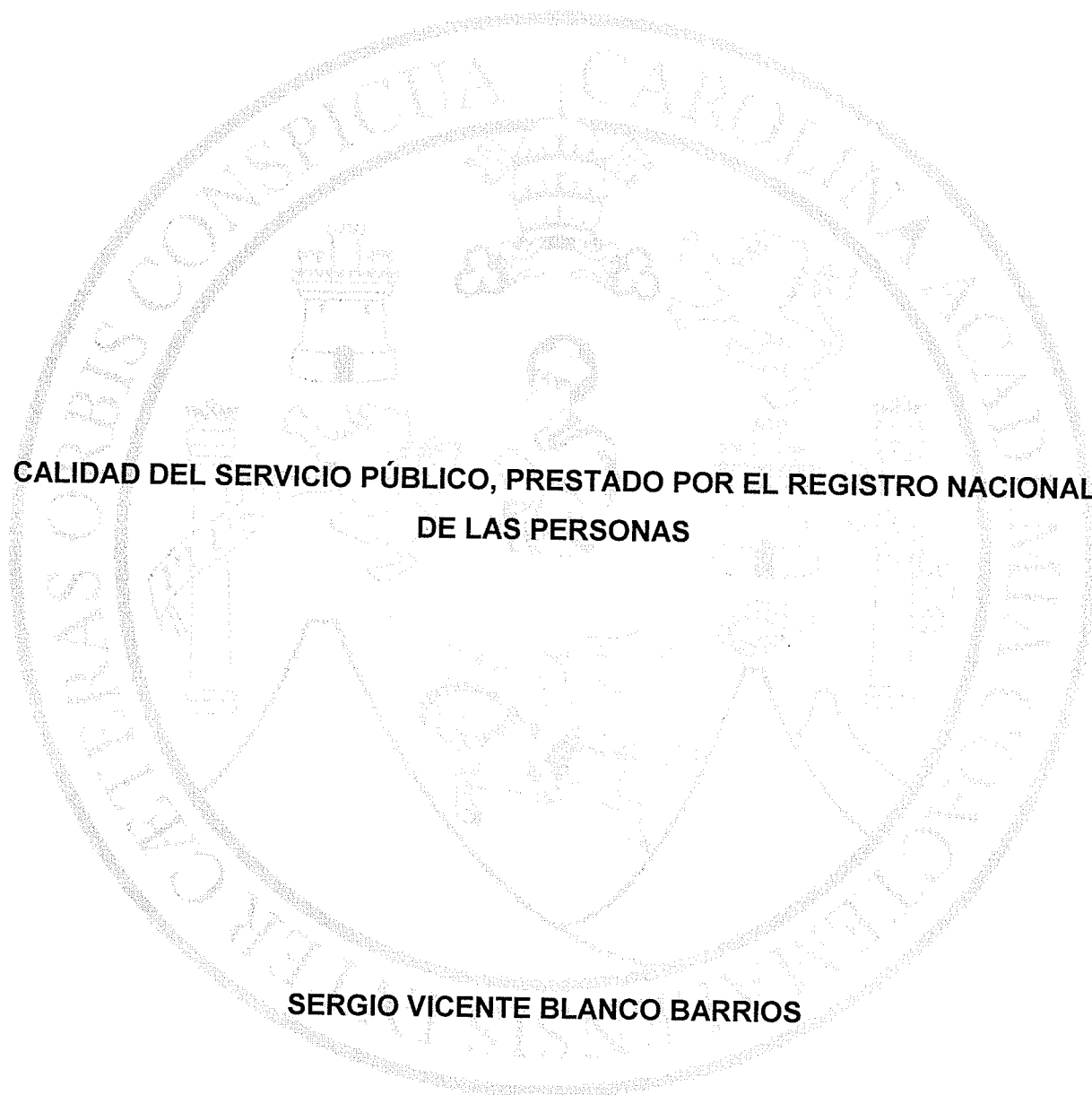


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**



**CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO, PRESTADO POR EL REGISTRO NACIONAL
DE LAS PERSONAS**

SERGIO VICENTE BLANCO BARRIOS

**SANTA CRUZ DEL QUICHÉ, DEL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ, GUATEMALA
FEBRERO DE 2018**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**

**CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO, PRESTADO POR EL REGISTRO NACIONAL
DE LAS PERSONAS**

TESIS

Presentada al Honorable Consejo Directivo

del

Centro Universitario de Quiché

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SERGIO VICENTE BLANCO BARRIOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Santa Cruz del Quiché, del Departamento de Quiché, Guatemala, Febrero de 2018

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

USAC

Rector:

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

Secretario General:

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ

Dr. Pedro Chitay Rodríguez

Ing. Agr. Mario Antonio Godínez López

Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales

Ar. Israel López Mota

Br. Kevin Christian Carrillo Segura

AUTORIDADES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ CUSACQ

Director:

Dr. Pedro Chitay Rodríguez

Coordinador Académico:

Msc. Elder Isaías López Velásquez

Coordinador de Carrera:

Msc. David Gómez Martín

Coordinador de la Unidad de Tesis:

Lic. Alam Bartolomé León Pérez

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



CUSACQ
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
Centro Universitario de Quiché

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



Oficio No.12

Santa Cruz del Quiche 8 de marzo de 2017.

Licenciado

Ervin Eduardo Barrios Lopez

Presente

Apreciable Lic. Barrios:

Reciba un cordial y atento saludo deseándole éxitos en sus labores cotidianas.

El motivo del presente es para informarle que según Resolución No. 12 de fecha veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, emitida por esta Unidad se le nombró como Asesor del estudiante: **Sergio Vicente Blanco Barrios**, para que lo guie durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos científicos y las técnicas apropiadas para resolver el problema o la problemática correspondiente en la forma más objetiva que el caso amerite, en relación al tema o punto de tesis intitulado **CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO, PRESTADO POR EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS**.

Para los efectos correspondientes se le remite este oficio.

Atentamente,



Coordinadora de Unidad de Tesis.

Vo.Bo. _____

Coordinador de la Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales



6ta. Av. 6-11 Zona 2
Santa Cruz del Quiche
Telefax: 7755-1273
cusacq@usac.edu.gt



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

LICENCIADO

Erwin Eduardo Barrios López

Abogado y Notario
Colegiado 9171



Santa Cruz del Quiché, El Quiché, 7 de agosto de 2017.

Licenciado

ALAM BARTOLOMÉ LEÓN PÉREZ

Coordinador de la Unidad de Asesoría de
Tesis de la Carrera de Ciencias Jurídicas y
Sociales del Centro Universitario de Quiché
de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Distinguido Licenciado LEÓN PÉREZ:

En atención al nombramiento de fecha veintisiete de febrero de 2017, me permito manifestarle que en calidad de asesor de tesis de SERGIO VICENTE BLANCO BARRIOS, quien desarrolló el tema que fue aprobado, intitulado: **CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO, PRESTADO POR EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS**. Al respecto le manifiesto lo siguiente:

- a) Analicé el contenido científico y técnico sobre la **CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO, PRESTADO POR EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS** constatando que el planteamiento del problema, responde a la coyuntura jurídico-social actual.
- b) Los capítulos del presente trabajo, han sido redactados en un orden lógico que permiten determinar con claridad el contenido de los temas desarrollados en la investigación, fundamentando la comprobación de la hipótesis y con ello, constituyendo un aporte científico de consulta para el sistema jurídico guatemalteco. Además, ésta se sustenta con diversas referencias bibliográficas citadas que hacen constar el respeto al derecho de autor.
- c) El sustentante realizó la tesis utilizando los métodos: analítico, sintético, deductivo e inductivo y las técnicas bibliográfica y documental. Al respecto, los métodos y técnicas utilizadas en la elaboración de la investigación.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

LICENCIADO

Ervin Eduardo Barrios López

Abogado y Notario
Colegiado 9171

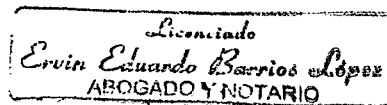


d) El tema que se desarrolló es muy importante para la coyuntura guatemalteca pues es derecho de las personas que posean el documento de identificación personal en tiempo.

En mi calidad de **ASESOR** emito **DICTAMEN FAVORABLE**, pues cumple con todos los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y **DECLARO EXPRESAMENTE** que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley, debiendo en consecuencia continuar con su trámite, para que la presente investigación sea discutida en el examen público de tesis correspondiente.

Con muestras de mi consideración y estima de usted muy atentamente,

ERVIN EDUARDO BARRIOS LÓPEZ
Abogado y Notario
Colegiado 9171





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHE
-CUSACQ-



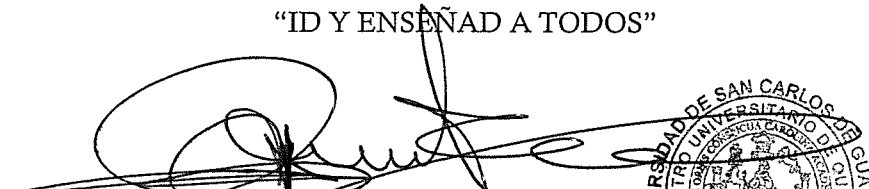
Dirección

Impresión CUSACQ: 002-30012018

EL INFRASCRITO COORDINADOR DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Con base en el dictamen favorable emitido por el asesor del trabajo de graduación intitulado "CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO, PRESTADO POR EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS", presentado por el estudiante **Sergio Vicente Blanco Barrios** con número de carné 201047790, de la Carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, en donde se hace constar que se han cumplido con los requerimientos académicos y administrativos, esta Dirección **AUTORIZA LA IMPRESIÓN** del Trabajo de Graduación, en la ciudad de Santa Cruz del Quiché a los treinta días del mes de enero de 2018.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Msc. David Gómez Martín
Coordinador de Carrera
Centro Universitario de Quiché -CUSACQ-



Dr. Pedro Chitay Rodríguez
Director
Centro Universitario de Quiché -CUSACQ-



Lic. Elder Isaías López Velásquez
Coordinador Académico
Centro Universitario de Quiché -CUSACQ-





DEDICATORIA

- A JEHOVA DIOS:** Por su gran amor infinito, indudable, darme la vida, el conocimiento y todas las bendiciones que me ha dado.
- A MI MADRE:** Rosmery Barrios Argueta, por su amor incondicional de madre, por su apoyo, y por sus sabios consejos.
- A MI PADRE:** Vicente Blanco Pereyra, a quien debo mi existencia y lo que soy, por ese apoyo incondicional, por ser un excelente padre y el mejor del mundo.
- A MISHERMANAS:** Shirley Carolina, Carmen Betzayda Blanco Barrios, por su apoyo y confianza en mí.
- A MIS HIJOS:** Sergio Oscar Alejandro y Valery Esthephania Blanco Argueta, por su amor puro y sincero.
- A LOS LICENCIADOS:** Carlos Enrique González Cajas (†), Casimiro Hernández Méndez, David Gómez Martín, Jorge Víctor Hernández Azañón, Julio Enriquez, Alam Bartolomé León Pérez y Sebastiana Elizabeth Ventura Peliz, por forjar mis conocimientos.



A: La Universidad de San Carlos de Guatemala.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
por integrarme a la sociedad como un
profesional con espíritu fuerte.

A: Cada una de las personas y profesionales que
me brindaron su apoyo, amistad y
conocimiento, gracias.



PRESENTACIÓN

En la presente investigación, se establece el derecho que los ciudadanos tienen de identificarse, describiendo la emisión del Documento Personal de Identificación, como un servicio público prestado por el Registro Nacional de las personas, el cual es deficiente, pues se ha evidenciado el mal manejo del presupuesto asignado a esta institución autónoma. Para ello, fue importante aplicar la investigación cualitativa, aplicando la doctrina y el marco jurídico relacionado al tema. Este estudio se enmarcó dentro de la rama del derecho administrativo, cumpliendo cada una de las fases metodológicas: clasificación, recopilación e interpretación de la información.

El contenido del trabajo de tesis se enfocó durante el período comprendido de enero a diciembre del año 2015, teniendo como sujeto de investigación al Registro Nacional de las Personas.

Por lo tanto, esta investigación constituye un aporte doctrinario y jurídico al derecho administrativo y en consecuencia a la legislación interna del Registro Nacional de las Personas.



HIPÓTESIS

La hipótesis que se plantea es de tipo causal, pues ésta establece relaciones de causa y efecto. La cual consiste en que el Registro Nacional de las Personas, como entidad autónoma creada por una ley ordinaria, no presta de manera eficiente el servicio público en relación a la emisión del Documento Personal de Identificación, por lo tanto, es necesario transformarla a una entidad descentralizada, con el objetivo de que su funcionamiento eleve la calidad del servicio público prestado a los usuarios. La muestra se obtuvo de forma aleatoria a través de diversas opiniones de los usuarios a través de medios de comunicación escrita.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La confirmación de la hipótesis formulada se logró a través de la aplicación de los siguientes métodos: analítico, sintético, deductivo e inductivo. Las técnicas empleadas fueron las bibliográficas y documental.

Los métodos y técnicas mencionados anteriormente, coadyuvaron a demostrar que el Registro Nacional de las Personas, como entidad autónoma creada por una ley ordinaria, no presta de manera eficiente el servicio público en relación a la emisión del Documento Personal de Identificación, en virtud de las irregularidades en el manejo del presupuesto asignado por el Estado. Por lo tanto, es necesario transformarla a una entidad descentralizada, con el objetivo de que su funcionamiento eleve la calidad del servicio público prestado a los usuarios a un costo estable, mayor seguridad jurídica y en menos tiempo de entrega, bajo control de la autoridad central.

ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Administración pública	1
1.1 Definición	1
1.2 Antecedentes	2
1.3 Elementos de la administración pública	4
1.3.1 Órgano administrativo	4
1.3.2 Actividad administrativa	5
1.3.3 Finalidad de la administración pública	5
1.3.4 El medio	6
1.4 Principios de la administración pública	8
1.4.1 Principio de legalidad	8
1.4.2 Principio de juridicidad	9
1.5 Sistemas de la administración pública	10
1.5.1 Centralización	10
1.5.1.1 Definición	11
1.5.1.2 Procedimientos para realizar la centralización	13
1.5.1.3 Facultades o poderes distintivos de la centralización	14
1.6 Descentralización	17
1.6.1 Definición	17
1.6.2 Características	19
1.6.3 Clasificación de la descentralización	20
1.6.4 Similitudes y diferencias entre la centralización y descentralización	21
1.7 Autonomía	23
1.7.1 Definición	23
1.7.2 Regulación de las entidades autónomas en la Constitución Política de la República de Guatemala	27

CAPÍTULO II

2. Antecedentes del Registro Nacional de las Personas	29
2.1 Registros parroquiales	29
2.2 Registro civil municipal.....	30
2.3 Código Civil de 1963	31
2.4 Registro Nacional de las Personas	32
2.4.1 Naturaleza jurídica de sus funciones	34
2.4.2 Funciones del Registro Nacional de las Personas	34
2.4.3 Estructura orgánica	36
2.4.3.1 Directorio.....	37
2.4.3.2 Director ejecutivo	40
2.4.3.3 Consejo consultivo	42
2.4.3.4 Oficinas ejecutorias.....	45
2.4.3.5 Direcciones administrativas.....	46

CAPÍTULO III

3. Identificación personal	49
3.1 Definición	49
3.2 Antecedentes	50
3.2.1 Cédula de vecindad	50
3.3 Sistemas modernos de identificación personal	52
3.3.1 Tarjetas automáticas.....	52
3.3.2 Tarjetas de chip.....	53
3.3.3 El sistema de impresión dactilar o digital	54
3.3.4 Identificación realizada por el RENAP	55

CAPÍTULO IV

4. Situación del Registro Nacional de las Personas.....	63
4.1 Identificación personal: percepción de la calidad del servicio público.....	65
4.1.1 Requisitos	68
4.1.2 Costo.....	68
4.1.3 Tiempo de entrega.....	70
4.2 Transformación del RENAP.....	71
4.2.1 Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002.....	72
4.2.2 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97.....	72
4.2.3 Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto número 90-2005....	73
4.2.4 Constitución Política de la República de Guatemala.....	74
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	79



INTRODUCCIÓN

El Registro Nacional de las Personas es una entidad de derecho público, autónoma, encargada de prestar, dentro de otros servicios públicos, la emisión del Documento Personal de Identificación a la población nacional y extranjera, tanto dentro como fuera del territorio nacional. Fue creado por medio del Decreto 90-2005, con el objetivo de revestir de seguridad jurídica al documento de identificación de las personas, pues durante la vigencia de la cédula de vecindad, se suscitaron casos en los que el robo de identidad y la falsificación de la misma se presentaban a la orden del día.

La elaboración de la presente investigación se realizó con el objetivo de fundamentar la necesidad de la transformación del Registro Nacional de las Personas, de una entidad autónoma creada por disposición de una ley ordinaria a una entidad descentralizada. Pues esta institución ha presentado desde su creación una gran deficiencia en la emisión del Documento Personal de Identificación, catalogando a este servicio público como deficiente.

La hipótesis formulada confirmó, que la emisión del Documento Personal de Identificación es un servicio prestado de forma deficiente, pues los recursos económicos destinados para el mismo se han manejado de forma irregular, determinando plazos exagerados entre dos y tres meses para la entrega, lo cual fundamenta la transformación del Registro Nacional de las Personas, de una entidad autónoma creada por disposición de una ley ordinaria a una entidad descentralizada.

Los métodos utilizados para el desarrollo del presente trabajo de tesis fueron los siguientes: analítico, el cual dividió la información doctrinaria sobre la administración pública; el sintético, coadyuvó a establecer el objetivo de la investigación, el deductivo, que fundamentó el marco jurídico del tema y el inductivo, que sustentó la comprobación de la hipótesis y la conclusión discursiva de forma científica. Las técnicas aplicadas fueron las bibliográfica y documental.



El presente estudio se dividió en cuatro capítulos: el primero, hace referencia a la administración pública y a sus sistemas de organización, particularmente, a la centralización, descentralización y autonomía; el segundo, aborda lo relativo a la creación y estructura orgánica del Registro Nacional de las Personas; el tercero, refiere las formas de identificación personal con el uso de la tecnología y el cuarto, fundamenta la situación de la emisión del Documento Personal de Identificación como un servicio público deficiente, prestado por el Registro Nacional de las Personas y la fundamentación para su transformación de entidad autónoma a una entidad descentralizada.

Finalmente, se presentan la conclusión discursiva y la bibliografía consultada, que respalda este trabajo de investigación.

De esa forma, la relevancia jurídica de la elaboración del presente trabajo de tesis, evidencia la necesidad de mejorar la emisión del Documento Personal de Identificación, como uno de los servicios públicos prestados por el Registro Nacional de las Personas.



CAPÍTULO I

1. Administración pública

A continuación se presentan aspectos relacionados a la administración pública.

1.1 Definición

El concepto administración proviene del latín “ad- a, hacia, ministrare- servir,”¹ y se define como “(...) el proceso mediante el cual se diseña y mantiene un ambiente en el que individuos que trabajan en grupos cumplen metas específicas de manera eficaz (...).”²

De esa cuenta, este proceso en el que las personas trabajan ordenadamente y con un fin, es aplicable para efectos de este estudio a lo estatal.

Es así como se parte de la concepción que la administración pública “Es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.”³ Y “(...) Objetivamente es una acción, una realización de actividades para el logro de un fin,

¹ Gómez de Silva, Guindo. **Breve diccionario etimológico de la lengua española.** Pág.31.

² Koontz, Harold, et al. **Administración: una perspectiva global y empresarial.** Pág. 4.

³ Perrot, Abeledo, **Diccionario Manual Jurídico.** Págs. 50 y 51.



mientras que subjetivamente la administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a lo que está atribuida la función administrativa (...).”⁴

El Profesor Fraga, citado por el Profesor Hugo Haroldo Calderón M., señala “que la administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁵

La administración pública se caracteriza porque desarrolla un proceso con una finalidad general y no particular.

1.2 Antecedentes

Para establecer algunos aportes históricos sobre administración pública, se citan los siguientes aportes antiguos.

a) La India

“Arthasastra es la primera obra escrita, hasta donde se sabe, sobre la ciencia de la

⁴ Calderon Morales, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Págs. 14 y 17.

⁵ Ibid. Pág. 16.

administración, es decir, como disciplina aplicada a los problemas gubernamentales. (...) refiere que la administración pública es presidida por el Mantri o primer ministro. Bajo su mando está un grupo de colaboradores: los Amatya o funcionarios públicos, el Chambelán, el Tesorero General y los Directores Gubernamentales.

(...). El Chambelán era un poderoso oficial doméstico cuyas funciones se extendían fuera de la corte hacia otros ramos administrativos: supervisión de la construcción y mantenimiento del palacio, inspección de silos, almacenes, armerías, cárceles y producción forestal, auxiliado por expertos en todo esto (...).

El Tesorero General encabezaba una gran organización, le correspondía el cobro de ingresos provenientes de las fuentes, el campo, minas, edificios, jardines, bosques, rebaños y caminos (...).

La Cancillería fue otro importante departamento administrativo y su función era la redacción y archivo de los decretos reales. Comprendía los siguientes elementos: a) arreglo del asunto, b) pertinencia, c) integridad, d) dulzura, e) dignidad y f) lucidez.”⁶

b) Los musulmanes

Fueron los que contribuyeron en la creación de una corriente ininterrumpida durante diez siglos en base a los siguientes aportes:

⁶ Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la administración pública**. Págs. 11-12.



- a) Guías y manuales administrativos mérito exclusivo de los árabes: Abbel Hamid.
- b) Memoriales administrativos.
- c) Obra: Espejo de príncipes, que revela los grandes secretos de las artes de la política y las labores gubernamentales que deben desempeñar los funcionarios.
- d) Tratados de administración financiera
- e) Tratado de Principios de administración temporal

Siendo así, que la administración pública se remonta y construye por los aportes de la india y los musulmanes.

1.3 Elementos de la administración pública

Atendiendo a los elementos de la administración pública, se describen los siguientes.

1.3.1 Órgano administrativo

Para definir este elemento se alude a que "La teoría del órgano parte de la idea que los funcionarios públicos, más que representar al Estado, son una parte integrante o constitutiva del órgano, por lo que éste, cuya existencia formal se da por la creación jurídica del derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, solo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su

existencia, además del elemento objetivo expresado en la competencia administrativa la que requiere del elemento subjetivo que exprese la voluntad del Estado ”⁷

Lo citado refiere a que el órgano no constituye la persona física que desempeña el cargo, ni las atribuciones asignadas por ministerio de la ley; sino que se refiere a esa cohesión en abstracto de su persona, competencias, y medios de los que dispone para su funcionamiento.

1.3.2 Actividad administrativa

Se establece que “Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la función administrativa, en la que queda incluida la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.”⁸

1.3.3 Finalidad de la administración pública

En su orden, la finalidad “(...) del Estado se cumple a través de la administración pública, por lo que su finalidad es el elemento teleológico; como parte de la definición la administración pública, se indica que tiene una finalidad primordial por lo que podemos

⁷ Ibid. Pág. 18.

⁸ Ibid. Pág. 21.

afirmar que su finalidad es el bien común o bienestar general, es decir de toda la población en general.”⁹

Por esta razón, el fin del Estado es prestar a todos los habitantes, sin distinción alguna, todos los servicios públicos; proporcionando de esta forma, una sociedad más pacífica, justa y digna, lo cual se sintetiza en el bien común o bienestar general de la población.

1.3.4 El medio

La doctrina define que “El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Gran parte de la función administrativa la desarrolla la administración a través del servicio público. Esto es porque las necesidades de la población se llenan a través de realizar los servicios públicos que satisfagan las necesidades de la comunidad, por ello es que el principal principio y cometido del Estado es el bien común.”¹⁰

En opinión de Jorge Olivera Toro: “apunta que el concepto de servicio público se caracteriza por la indeterminación del contenido; es decir, se llega a la conclusión de que no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente.”¹¹

⁹ Ibid. Pág. 22.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Olivera Toro, Jorge. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 49.

En ese orden de ideas, “En sus inicios, el derecho administrativo se concebía como el derecho del servicio público. Posteriormente, dentro de las primeras décadas del siglo XX, el concepto evolucionó, y se aceptó que no toda la actividad de la administración era servicio público. Finalmente, una vez pasada la Segunda Guerra Mundial, se produjo desde otro ángulo del prisma, una nueva concepción de servicio público, que se adapta más al concepto actual del instituto en estudio.”¹²

Dentro de las características del servicio público, se pueden mencionar las siguientes:

“a) se puede prestar por el Estado o los particulares; b) puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares; c) es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial), y d) su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado.”¹³

Por lo anteriormente citado se sintetiza que el servicio público como el medio que proviene de la función administrativa y puede ser prestado por una entidad pública o privada, siendo las entidades privadas reguladas y supervisadas por las públicas, para la satisfacción de las necesidades sociales.

Y, para satisfacer las necesidades sociales el servicio público debe de asegurar la generalidad, pues todos los habitantes deben gozar del servicio público; la igualdad o

¹² Yanome Yesaki, Mauricio. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2544/31.pdf> (Consultado: 25/06/2016)

¹³ Nava Negrete, Alfonso. **Derecho administrativo mexicano**. Pág. 419.

uniformidad, es decir que todos los habitantes deben gozar del servicio en igualdad de condiciones; y regularidad, consistente en que debe ser prestado de acuerdo a lo que establece la ley.

La importancia de que el servicio público sea prestado en igualdad de condiciones, constituye un principio no solamente doctrinario sino constitucional, pues es imperativo que el Estado los provea no sólo en cantidad sino de calidad a todos sus habitantes. De otra manera, no tendría sentido el servicio público, porque las repercusiones en la satisfacción de las distintas necesidades humanas no se lograrían totalmente.

1.4 Principios de la administración pública

Coexisten dos principios fundamentales en la administración pública: de legalidad y de juridicidad.

1.4.1 Principio de legalidad

Este principio "(...) Verifica la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución."¹⁴ Y, "(...) todo acto de autoridad, ya sea administrativa, judicial o legislativa, debe de estar circunscrito

¹⁴ Islas Montes, Roberto. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano**. Disponible:<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr7.pdf>. (Consultado:12/09/2016).

a la ley. Todo acto del Estado debe de ajustarse en su contenido y forma a los preceptos legales relativos contenidos dentro del Sistema Jurídico (...)"¹⁵

El principio de legalidad se basa en la norma establecida, pues ésta le da competencia al funcionario o administrador para realizar determinados actos.

1.4.2 Principio de Juridicidad

De acuerdo a este principio "(...) en el Estado constitucional de Derecho el poder está radicado en la constitución, que es la fuente, el origen y el fundamento de toda atribución jurídica de cualquiera autoridad pública y órgano estatal, y su validez se medirá en cuanto sea conforme, se sujete, se adecue y obedezca la previsión constitucional que la consagra. De allí el impero del Derecho, la supremacía constitucional, y su articulación operativa bajo el principio de juridicidad."¹⁶

Es así como "el principio de juridicidad va más allá, no se limita al marco de la ley sino que integra principios, normas, doctrina y jurisprudencia, es decir, todo lo que es derecho. Este principio rige los actos administrativos de acuerdo a lo previsto en el derecho administrativo."¹⁷

¹⁵ <http://cursos.aiu.edu/Derecho%20Administrativo%20I/PDF/Tema%204.pdf> **Derecho administrativo.** (Consultado: 12/09/2016).

¹⁶ Soto Kloss, Eduardo. **Derecho administrativo bases fundamentales.** Pág. 23.

¹⁷ <http://derechogeneralidades.blogspot.com/2012/09/principio-de-legalidad-y-principio-de.html> **Derecho: concepciones generales.** (Consultado: 12/09/2016).



Por lo tanto, el principio de juridicidad establece que su aplicación conlleva someter los actos, decisiones y resoluciones de la administración pública al derecho, ampliando su campo de aplicación en un primer plano a la norma jurídica, en su defecto, a los principios generales del derecho administrativo y en última instancia a las instituciones doctrinarias.

1.5 Sistemas de la administración pública

Los sistemas o también llamados formas de organización de la administración pública, permiten ordenar estructuralmente a los órganos administrativos con el objeto de racionalizar el funcionamiento de la administración pública. Por ello, es importante establecer sus sistemas de organización, siendo así que “Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización (...).”¹⁸ Y, como una tercera, la autonomía como la máxima expresión de la descentralización.

1.5.1 Centralización

En opinión del tratadista suizo André Grisel, “la centralización es el otorgamiento de facultades a los órganos puestos bajo la dirección del gobierno; esos órganos, llamados centralizados, forman la administración central.”¹⁹

¹⁸ Serra Rojas, Andres. **Derecho administrativo**. Pág. 468.

¹⁹ Grisel, André. **Droit administratif Suisse**. Pág. 103.

De tal forma que “Hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación (...). Por otra parte, el gobierno central o nacional asume la dirección de los servicios públicos.”²⁰

Siendo así que “En la centralización administrativa, la máxima autoridad central está dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de mando de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.”²¹

De la cita anterior, se resalta que las características de la centralización administrativa consisten en que la autoridad máxima es quien designa, nombra, decide, vigila, organiza, supervisa y remueve a sus inferiores jerárquicos.

1.5.1.1 Definición

Específicamente, “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

²⁰ Fayt, Carlos S. **Derecho político**. Pág. 488.

²¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 20.

El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas se puede reducir a las dos formas siguientes:

- a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública (...).
- b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.”²²

Los organismos desconcentrados y centralizados no se caracterizan por tener una autonomía orgánica ni financiera de forma independiente, pues su relación se subordina al poder central.

²² Serra Rojas, Andres. **Óp. Cit.** Págs. 475, 468 y 469.



1.5.1.2 Procedimientos para realizar la centralización

Se describe este apartado en el entendido que “Los procedimientos por los cuales se realiza la centralización o reunión de facultades, a provecho de la Administración Central, son los siguientes:

- a) La concentración de la coacción.
- b) La concentración del poder de decisión.
- c) La concentración de la competencia técnica.
- d) La concentración del poder de nombramiento.”²³

Por lo tanto, se analizará cada uno de los procedimientos.

- a) La concentración de la coacción en la autoridad superior jerárquica, constituye el medio idóneo para que el Estado mantenga el orden social, no ejerciendo esta función por alguna autoridad privada, a menos que la ley lo regule.
- b) La concentración del poder de decisión permite identificar la previa preparación, la decisión y en su caso la ejecución de la misma; la ejecución de los actos administrativos son producto de las funciones que desempeñan un grupo de trabajadores públicos. El poder de decisión se traduce en la resolución que se emite y ejecuta, produciendo una serie de efectos jurídicos, lo cual es ostentando por determinados órganos administrativos.

²³ Serra Rojas, Andres. **Óp. Cit.** Págs. 479-480.

- c) La concentración de la competencia técnica contribuye a evitar la burocracia e incapacidad de las instituciones y consiste en los conocimientos técnicos que deben caracterizar y cumplir cada empleado público, esos conocimientos no solamente deben demostrar su preparación, sino también debe ir preparado moralmente. Para un régimen centralizado, las órdenes emanadas del superior jerárquico siempre deben fundamentarse en conocimientos técnico legales.
- d) La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos es una diferencia determinante que caracteriza al régimen centralizado, porque el poder de nombramiento lo ostenta el Presidente de la República; sin embargo, la estructura administrativa permite delegar esta facultad en los distintos órganos inferiores a él.

1.5.1.3 Facultades o poderes distintivos de la centralización administrativa

Estas facultades se circunscriben al poder de nombramiento de su personal, al poder de mando para instruir órdenes, a la vigilancia en el desempeño de las funciones y en la facultad de dictar resoluciones disciplinarias.

- a) "Poder de nombramiento se considera como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; (...) Desde luego, el poder de nombramiento queda limitado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de

naturaleza jurídica, reforzada con la facultad de remoción que trae aparejada el poder de nombramiento, el cual, en algunos casos, puede ser delegable. (...).²⁴

Como ya se ha explicado, el Presidente de la República es el superior jerárquico; sin embargo, sus funciones pueden ser delegables. Por ello, el poder de nombramiento delegado a un órgano estatal permite ejercer la función delegada del superior jerárquico, nombrando, de conformidad con la ley, a su personal.

b) "Facultad de mando es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de su interpretación jurídica."²⁵ Estas disposiciones se generalizan, pudiendo o no obligar a los particulares.

c) "La facultad de vigilancia permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.

²⁴ Fernández Ruiz, Jorge. **Óp. Cit.** Pág. 20.

²⁵ Serra Rojas, Andres. **Óp. Cit.** Pág. 480.

- d) La facultad disciplinaria es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una buena Administración pública.
- e) La facultad de revisión permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.
- f) La facultad para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos.”²⁶

Ante lo anteriormente citado, es evidente que los diferentes poderes: nombramiento, mando, vigilancia, disciplinaria, revisión y de resolución de conflictos, esencialmente caracterizan a la forma de administración pública centralizada, en la que la autoridad superior jerárquica concentra todo tipo de poder que le faculta a ejercer el cargo y a dejar en cualquier momento sin efecto una resolución de un órgano inferior. No obstante, todo lo que decida, debe ser conforme a lo establecido en ley.

²⁶ Serra Rojas, Andres. **Óp. Cit.** Págs. 480-482.



En el sistema de descentralización de la administración pública guatemalteca, la autoridad superior jerárquica es el Presidente de la República de, quien tiene a su cargo las secretarías y Ministerios de Estado y las diferentes entidades descentralizadas.

1.6 Descentralización

“La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro.”²⁷

En esta época contemporánea, la mayoría de Estados cuentan con una organización administrativa que se caracteriza por sus sistemas o formas de administración centralizada y descentralizada, como dos polos opuestos, que se complementan y que no se excluyen uno del otro.

1.6.1 Definición

“La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada

²⁷ Fernández Ruiz, Jorge. **Óp. Cit.** Pág. 35.

autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.”²⁸

En consecuencia, “(...) una estrategia integral de descentralización afecta el grueso de las políticas públicas; no obstante, en los casos en que la descentralización es concebida como elemento nodal de la agenda gubernamental nacional, puede pasar a convertirse en una política pública.”²⁹

Actualmente, “(...) la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.”

De lo anterior se deduce que la descentralización constituye un traslado de

²⁸ Serra Rojas, Andres **Óp. Cit.** Págs. 469 y 470.

²⁹ Rivera Araya, Roy. **La descentralización real de Costa Rica.** Pág. 14.

competencias a órganos que se crean o que ya existen, teniendo personalidad jurídica propia y que prestan un servicio público específico.

1.6.2 Características

“Las características más importantes de la descentralización son las siguientes:

- a) Creación de un nuevo ente administrativo
- b) Traslado de competencias a órganos existentes.
- c) La personalidad jurídica.
- d) Transferencia de poderes de decisión.
- e) La creación o el traslado competencial de un órgano con personalidad jurídica distinta del Estado.
- f) Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado, pero sin manejo político ni administrativo del órgano central.
- g) De control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados, a través del control de gasto público que les sea asignado, por la Contraloría General de Cuentas.
- h) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política.
- i) Tienen independencia legislativa y reglamentaria.
- j) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa.

k) Con órganos que la representen en todo acto administrativo, particular y procesal.

Generalmente con dos órganos importantes:

- Un grupo colegiado
- Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal.³⁰

La cita refiere que la descentralización como sistema de la administración pública se acentúa, porque la creación de una nueva entidad debe ser por medio de una normativa en específico, la que le traslada sus competencias, la reviste de personalidad jurídica propia, es decir, la convierte en sujeto de derechos y obligaciones y goza de plena independencia técnica y científica al tener el poder de decisión, de emitir sus normativas y manejar su presupuesto.

1.6.3 Clasificación de la descentralización

Atendiendo a su clasificación, la descentralización se divide en:

a) "Descentralización administrativa por región, consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población sentada en una circunscripción territorial específica.

b) Descentralización administrativa por servicio, significa una delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales -estado, provincia, municipio- en

³⁰ Calderon Morales, Hugo Haroldo. **Óp. Cit.** Págs. 227- 229.

favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompa sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.”³¹

La descentralización administrativa por región o también denominada territorial, permite delegar funciones de la autoridad central a los distintos municipios que la conforman; en cuanto a la descentralización administrativa por servicio, uno de los motivos por el que se le da la categoría de descentralizada es porque son creadas por su ley orgánica para prestar un servicio público determinado.

Para el caso de Guatemala, se ha regulado su política de descentralización por mandato constitucional, prestando diferentes servicios públicos por entidades descentralizadas.

1.6.4 Similitudes y diferencias entre la centralización y la descentralización

Como se mencionó anteriormente, como polos opuestos, pero a la vez complementarios, el sistema o forma de organización pública centralizada y descentralizada presentan diferencias concretas.

³¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Óp. Cit.** Págs. 35- 37.

En el sistema centralizado, la subordinación de todos los órganos al central se instituye como el común denominador. El órgano central emite distintos órdenes que no pueden discutirse ni dejar de cumplir.

En contraposición, el sistema descentralizado, se desliga de la entidad central a través de una ley y se le crea para que él mismo conozca y se responsabilice de sus actos, estableciendo por supuesto, funciones y competencias que difieren con el sistema centralizado.

Pero surge la siguiente interrogante: ¿Existe alguna relación entre la entidad descentralizada y la autoridad central, es decir el Organismo Ejecutivo? Por supuesto que sí; el control y la vigilancia que la autoridad central ejerce sobre los demás órganos del estado, ya sea descentralizados o autónomos no se independiza por la naturaleza de su creación o existencia, porque siguen siendo parte de la administración pública. Entonces la vigilancia y el control van enfocados al manejo de los recursos financieros asignados.

Asimismo, la forma de administración pública centralizada requiere de estrategias que faciliten el control sobre ellos y de forma inmediata, mientras que la forma de administración pública descentralizada, persigue minimizar los problemas técnicos de burocratización, definida ésta desde un punto de vista peyorativo como un sistema conformado por demasiados trámites con formalidades innecesarias y obstáculos que impiden la agilización de los mismos, ya sea por la emisión de documentos, en la

mayoría de los casos y solicitudes, entre otros; que caracterizan a la administración pública centralizada.

Por lo tanto, descentralizar es transferir la competencia al órgano, para que preste un servicio público específico y de forma menos retardada y sin obstáculos para los usuarios.

1.7 Autonomía

Se le considera como la máxima expresión de la descentralización, por lo que “Para abordar la concepción de autonomía que actualmente prevalece en nuestro derecho conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término autonomía, de autos, por sí mismo y nomos, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipio, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.”³²

1.7.1 Definición

En Guatemala, “la forma más amplia y completa de la descentralización se le denomina Autonomía. Esta es, pues, la capacidad que tienen ciertas entidades descentralizadas

³² Valencia Carmona, Salvador. **Derecho, autonomía y educación superior.** Pág. 2.

para regirse por sí mismas, es decir, para manejar sus propios asuntos.

En nuestro sistema legal la autonomía de las instituciones puede provenir de la Constitución Política o bien de una ley secundaria.³³

Asimismo, se le considera como una "Potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno."³⁴

En ese mismo sentido, "La autonomía es la facultad que tiene una institución o Entidad para establecer y seguir sus propias normas de funcionamiento, elegir sus autoridades y funcionarios y administrarse a sí misma, dentro del marco de su normativa y competencia. El término se asocia ineludiblemente a las instituciones vinculadas con el Sector Público, por lo que se dice que una entidad autónoma es aquella que independientemente del nivel de gobierno en la que esté ubicada, puede autogobernarse y dictar sus propias normas."³⁵

En este caso "La autonomía administrativa, puede ser conceptualizado en una forma muy particular como: Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia, con facultad especial para autoreglamentarse, y otorgándole funciones descentralizadas de carácter

³³ de León Molina, Rodolfo. **Legislación social I**. Pág. 156.

³⁴ Martínez Morales, Rafael I. **Diccionarios Jurídicos Temáticos**. Pág. 17.

³⁵ Superintendencia de Administración Tributaria. **Grados de autonomía financiera y presupuestaria**. Pág. 2.

eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal.”³⁶

En cuanto a este sistema, la autonomía plena ya no es objeto de estudio por la mayoría de doctrinas internacionales, entre ellas doctrinas de autores alemanes: Mayer y Merkl e italianas como Santi Romano, Zanobini y Giannini y especialmente por autores franceses como: Hauriou, Duguit y Well, quienes son considerados creadores del derecho administrativo.

La autonomía administrativa es: “un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia, con facultad especial para autoreglamentarse, y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente electo, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal.”³⁷

Sobre el tema, cabe señalar una diferencia sustancial entre las entidades descentralizadas y autónomas, pues atendiendo a sus características, pareciera que ambas son similares.

Por lo que a continuación se presenta una tabla en la que se describirán sus características para su posterior análisis.

³⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Óp. Cit.** Pág. 240.

³⁷ *Ibid.* Pág. 235.

Tabla No. 1

Características de las entidades descentralizadas	Características de las entidades autónomas
Creación o existencia de un nuevo ente administrativo	Creación o existencia de un nuevo ente autónomo
Personalidad jurídica propia	Personalidad jurídica propia
Independencia legislativa y reglamentaria	Independencia legislativa y reglamentaria
Patrimonio propio	Patrimonio propio
Manejan su propio presupuesto	Manejan su propio presupuesto
Están bajo el control del gasto público por la Contraloría General de cuentas	Están bajo el control del gasto público de la Contraloría General de Cuentas
Elijen a sus propias autoridades	Elijen a sus propias autoridades
	Genera sus propios ingresos

Fuente: Elaboración propia en base a la doctrina citada, septiembre de 2016.

Como se puede observar en la tabla anterior, doctrinariamente tanto el sistema de descentralización como el de la autonomía comparten la mayoría de las características; y es que no cabe duda, debido a que el sistema de autonomía es la máxima expresión de la descentralización, pues doctrinariamente lo que los diferencia es que el sistema de administración pública de la autonomía genera sus propios ingresos. No obstante a ello, en la praxis de la administración pública actual, en el caso de Guatemala y otros países, los órganos estatales no generan sus propios ingresos, porque dependen del presupuesto anual que es asignado por el Estado.

Además, se diferencian los órganos autónomos de los descentralizados porque éstos últimos todavía cumplen algunas disposiciones emanadas del Organismo Ejecutivo, mientras que los autónomos no.



1.7.2 Regulación de las entidades autónomas en la Constitución Política de la República de Guatemala

El Artículo 134 en su parte conducente establece que: “las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución Política de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”. En tal sentido, el mismo artículo establece que: “en el caso de considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.”

De tal forma, se infiere que existen entidades que gozan de autonomía por disposición constitucional como la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Escuela Nacional Central de Agricultura y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y otras entidades creadas por disposición de una ley ordinaria, creación que procede con el objetivo de mayor eficiencia y mejor cumplimiento de sus fines.



CAPÍTULO II

2. Antecedentes del Registro Nacional de las Personas

Para desarrollar este apartado es necesario que se describan algunos antecedentes relevantes, del registro civil, porque como es bien sabido, anterior al Registro Nacional de las Personas, funcionaba éste.

2.1 Registros parroquiales

Al respecto, como una primera etapa, “Es innegable la existencia de los Registros Parroquiales en Guatemala, ya que en las respectivas parroquias o en el Archivo Eclesiástico, se encuentran reunidos los libros que en su momento sirvieron para registrar y llevar el control de los sacramentos del bautismo, confirmación, matrimonio y defunciones. También en el Archivo General de Centroamérica se encuentran concentrados varios vestigios del funcionamiento de los Registros Parroquiales en Guatemala.

Además, al llevar el registro de nacimientos por medio del registro de los bautismos y de las defunciones, se podría tener un estimado de la población radicadas en un determinado lugar, es decir que por medio de estos registros se lograba censar a los pobladores cercanos y pertenecientes a una parroquia, una práctica que se veía beneficiada por la labor de los párrocos de anotar en los libros dichos acontecimientos

Las anotaciones o inscripciones parroquiales por mucho tiempo fueron la única forma de poder documentar el estado civil de las personas (...).³⁸

La religión, más que un poder de fe, ha tenido una participación fundamental en la historia de los Estados, no siendo el de Guatemala, la excepción, debido a que como un antecedente de registro, se le puede identificar como una fuente confiable, porque las poblaciones a lo largo de la historia han demostrado que siempre han tenido fe en algo o alguien y al lugar a donde casi siempre acude la mayoría, es a la iglesia.

2.2 Registro civil municipal

“La siguiente etapa histórica del Registro Civil en Guatemala, fue la secularización del Registro, por consiguiente, pasó a ser una dependencia del Estado, se inclinó por un sistema descentralizado, tal como los Registros Parroquiales, en donde dicha función fue delegada a Registros Civiles en las municipalidades del país para que inscribieran todo lo relativo al estado civil de las personas de todos sus vecinos.

El Registro Civil guatemalteco nace con la promulgación del primer Código Civil en Guatemala en el año 1877, en el Mandato del Expresidente de la República de Guatemala Justo Rufino Barrios por medio el Decreto Gubernativo 175 del 8 de marzo de 1877 denominado Código Civil y de Procedimientos.

³⁸ Coello, Reyes. Ralf Santino. **Análisis de la evolución histórica del registro civil en Guatemala.** Pág.52

En este primer Código Civil de Guatemala se regula por primera vez lo relativo al Registro Civil estatal guatemalteco, dejando de lado las disposiciones de la Iglesia Católica.³⁹

Es importante destacar cómo el registro se fue alejando del poder de la doctrina religiosa la cual estaba funcionando en sus inicios, dando lugar a que el Estado como una entidad laica, se hiciera cargo de dejar constancia de todos los actos que caracterizaban la vida de los ciudadanos en el registro civil.

2.3 Código Civil de 1963

“Por medio del Decreto Ley número 106 emitido por el expresidente Enrique Peralta Azurdia el 14 de septiembre de 1963, entró en vigor el Código Civil vigente en la actualidad.

El Código Civil de 1963 es el último en contener la figura del Registro Civil dentro de su articulado, ya que posteriormente fue creado el Registro Nacional de las Personas, con una ley especial que lo rige.

Lo regulado sobre el Registro Civil en este código es la memoria más reciente que se tiene del sistema descentralizado, ya que muchos de los habitantes de Guatemala nacieron bajo este sistema y funcionó por mucho tiempo.⁴⁰

³⁹ Ibid. Págs. 62 y 65.

⁴⁰ Ibid. Págs. 65,66 y 83.



2.4 Registro Nacional de las Personas

El RENAP es una entidad autónoma, de derechos público, con personalidad jurídica, patrimonio y tiene plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.

Anterior a su creación, la población guatemalteca que hubiera cumplido 18 años, es decir, la mayoría de edad, se identificaba con la Cédula de Vecindad, extendida por el Alcalde municipal a los ciudadanos; dicho trámite se realizaba en el registro civil de la municipalidad. A raíz de la carencia de seguridad jurídica durante su vigencia se suscitaron varias anomalías para obtenerla, al extremo de que algunas personas las elaboraban y las vendían a ciudadanos que se dedicaban a otorgar actos o contratos ilícitos.

Aunado a ello, su elaboración que no requería de alta tecnología, pues era elaborada en papel y escrita a máquina de escribir mecánica o manuscrita, lo cual permitía el tráfico de nacionalidades, corrupción interna y falsedad en la emisión del documento, pues claro, en toda esta elaboración ilícita participaba toda una estructura criminal. Fue así como surge la Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto 90-2005, en virtud a la necesidad del Estado a que la identificación personal de los ciudadanos gozara de seguridad jurídica y que los documentos de identificación fueran elaborados con la mejor tecnología que previniera su falsificación.

Para describir al Registro General de las Personas, es importante definir qué es un Registro, por lo que "En un sentido amplio, se puede afirmar que los registros son los



organismos mediante los cuales se produce la publicidad jurídica.”⁴¹

De esa cuenta surge el derecho registral que “se define como conjunto de normas, principios, doctrina, jurisprudencia, que regulan la organización y funcionamiento de los Registros Públicos, así como los documentos inscribibles y sus efectos frente a los terceros.”⁴² Es por ello, que constituye de relevancia jurídica que quede constancia de los actos de la vida civil de las personas y sobre todo que se emita un documento de que haga que la identificación de una persona es emitido conforme a la ley y que los datos que contiene son verdaderos.

Estableciendo la definición de registro y la rama del derecho que se encarga de su estudio, se abordará el desarrollo de este apartado en base a la Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto 90-2005, aspectos sobre su naturaleza jurídica, funciones y su estructura orgánica.

El Registro Nacional de las Personas, denominado más adelante únicamente como: RENAP, es una “entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación, desde su nacimiento hasta su muerte, así como la emisión del Documento Personal de Identificación.”⁴³

⁴¹ Cornejo. Américo Atilio. **Derecho Registral**. Pág. 6.

⁴² **Derecho registral**. Disponible: <https://es.scribd.com/doc/309150003/Material-de-Derecho-Registral-PDF> (consultado: 14/09/2016).

⁴³ **Que es el renap**. Disponible: <https://www.renap.gob.gt/%C2%BFquienes-somos> (consultado: 14/09/2016).



2.4.1 Naturaleza jurídica de sus funciones

El RENAP, es una institución de naturaleza pública, en virtud que tal y como lo establece la Ley del Registro Nacional de las Personas en su Artículo 3: “Naturaleza. Las disposiciones de esta ley son de orden público y tendrán preeminencia sobre otras que versen sobre la misma materia. En caso de duda, ambigüedad o contradicción de una o más de sus disposiciones con otra normativa jurídica, se optará por aplicar las contenidas en ésta.”

2.4.2 Funciones del Registro Nacional de las Personas

Dentro de las funciones más importantes para este estudio, se mencionan las que establece su normativa en el Artículo 5: “Funciones principales. Al RENAP le corresponde planear, coordinar, dirigir, centralizar y controlar las actividades de registro del estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales señaladas en la presente Ley y sus reglamentos.”

Es claro, que cuando la ley se refiere a personas naturales, alude a la persona jurídica individual, pues las personas jurídicas colectivas acuden al Registro de Personas Jurídicas adscrito al Ministerio de Gobernación.

Entre algunas funciones específicas, le corresponde al RENAP, las siguientes:

- a) Mantener en forma permanente y actualizado el registro de identificación de las personas naturales;
- b) Emitir el Documento Personal de identificación a los guatemaltecos y extranjeros domiciliados, así como las reposiciones y renovaciones que acrediten la identificación de las personas naturales;
- c) Enviar al Tribunal Supremo Electoral la información la información de los ciudadanos inscritos dentro de los ocho días siguientes a la entrega del Documento Personal de Identificación denominado brevemente como -DPI- al titular del mismo;
- d) Promover la formación y capacitación del personal calificado que requiera la institución;
- e) Promocionar al Ministerio público, a las autoridades policiales y judiciales y otras entidades del Estado, autorizadas por el Registro Nacional de las Personas -RENAP- la información que éstos soliciten con relación al estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales;
- f) Velar por el irrestricto respeto del derecho a la identificación de las personas naturales y los demás derechos inherentes a ellas, derivados de su inscripción en el RENAP;

- g) Dar información sobre las personas, bajo el principio que la información que posea el RENAP es pública, excepto cuando pueda ser utilizada para afectar el honor o la intimidad del ciudadano. Se establece como información pública sin restricción solamente el nombre y los apellidos de la persona, su número de identificación, fechas de nacimiento o defunción, sexo, vecindad, ocupación, profesión u oficio, nacionalidad y estado civil, no así la dirección de su residencia;
- h) Plantear la denuncia o constituirse en querellante adhesivo en aquellos casos en que se detecten actos que pudieran constituir ilícitos penales en materia de identificación de las personas naturales; y,
- i) Subsanan las incongruencias, errores o duplicidades, notificados por el Tribunal Supremo Electoral, debiendo reponer el Documento Personal de Identificación al titular del mismo, de conformidad con lo establecido en esta ley.

El Tribunal Supremo Electoral deberá rechazar la información que contenga incongruencias, errores o duplicidades en los datos personales o en el Código Único de Identificación -CUI-, con el propósito de preservar el padrón electoral.

2.4.3 Estructura orgánica

La estructura orgánica del RENAP establece los niveles jerárquicos de las distintas dependencias que la integran.



Según el Artículo 8 de la normativa citada establece que: “Son órganos del Registro

- a) Directorio;
- b) Director Ejecutivo;
- c) Consejo Consultivo
- d) Oficinas Ejecutoras;
- e) Direcciones Administrativas.”

2.4.3.1 Directorio

Como un órgano, ostenta el máximo nivel superior jerárquico del RENAP, según lo establecido en el Artículo 9, en su parte conducente “se integra con tres miembros:

- a) Un Magistrado del Tribunal Supremo Electoral;
- b) El Ministro de Gobernación;
- c) Un miembro electo por el Congreso de la República.”

En cuanto a este último miembro, el Congreso deberá elegir de entre todos los profesionales que optaron al cargo.

Durante el período 2015 sus integrantes fueron los siguientes:

- a) “Licenciado Julio René Solórzano Barrios, Magistrado Vocal I del Tribunal Supremo Electoral. Presidente del Directorio.

- b) Licenciada Eunice del Milagro Mendizábal Villagrán, Ministra de Gobernación, Miembro del Directorio en representación del Ministerio de Gobernación.
- c) Doctor Jorge Mario Valenzuela Díaz, Magistrado Vocal II del Tribunal Supremo Electoral, Miembro suplente del Directorio.
- d) Licenciada Gladys Zeline Delgado Minera, Miembro del Directorio en representación y por delegación de la Ministra de Gobernación.”⁴⁴

a) Calidades para ser miembro del directorio

Las calidades van dirigidas a establecer las capacidades que debe poseer el miembro que elegirá el Congreso para que sea parte del Directorio, debido a que todo profesional puede optar al cargo.

La ley citada establece en su Artículo 10 que: “El miembro del Directorio electo por el Congreso de la República, deberá llenar las siguientes calidades:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Ser profesional universitario colegiado; y deberá acreditar diez años de experiencia en el ejercicio de la profesión y acreditar experiencia no menor a diez años en sistemas informáticos; y,
- c) Ser de reconocida honorabilidad.

⁴⁴ Registro Nacional de las Personas. **Memoria de labores**. Pág. 2.

b) Atribuciones del directorio

Las atribuciones consisten en las facultades o competencias que poseen los miembros del Directorio, para el ejercicio de sus funciones.

Dentro de ellas se enlistan las más importantes, según lo preceptuado en el Artículo 15 de la ley: “Son atribuciones del Directorio:

- a) Definir la política nacional en materia de identificación de las personas naturales;
- b) Supervisar y coordinar la planificación, organización y funcionamiento del sistema de identificación de las personas naturales;
- c) Promover medidas que tiendan al fortalecimiento del RENAP y el cumplimiento de sus objetivos y funciones, en relación a los actos propios de la institución.
- e) Aprobar los manuales de organización de puestos y salarios;
- f) Aprobar los convenios, acuerdos, contratos y cualesquiera otras disposiciones que se celebren con instituciones públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, para su funcionamiento ordinario y para el cumplimiento de sus objetivos;
- j) Aprobar las contribuciones que se le otorguen a la Institución y en general las remuneraciones que sean precisas para atender costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad de los productos y servicios que preste y ofrezca la Institución; (...)”

Los miembros del Directorio duran en sus cargos cuatro años, pudiendo ser reelectos.

2.4.3.2 Director ejecutivo

El director ejecutivo es nombrado por el Directorio, dura en su cargo cinco años, pudiendo ser reelecto.

a) Calidades del director ejecutivo

Las capacidades que debe cumplir el director ejecutivo son las siguientes:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Poseer título universitario, como mínimo, en una de las siguientes profesiones:
Ingeniero en Sistemas, Ingeniero Industrial, Licenciado en Sistemas, Licenciado en Administración de Empresas o Administración Pública;
- c) Ser colegiado activo;
- d) Demostrar experiencia como mínimo de cinco años en sistemas informáticos y/o bases de datos; y acreditar experiencia mínima de cinco (5) años en puestos de alta gerencia y/o de dirección superior en la administración pública;
- e) Ser de reconocida honorabilidad.

Durante el año 2015, fue el Licenciado Rudy Leonel Gallardo Rosales, el director ejecutivo y Secretario del Directorio. En el desempeño de este último cargo tenía voz pero no voto.

b) Funciones del director ejecutivo.

Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes, según el Artículo 20 de la ley:

- a) "Cumplir y velar porque se cumplan los objetivos de la institución, así como las leyes y reglamentos;
- b) Someter a la consideración del Directorio los asuntos cuyo conocimiento le corresponda y dictaminar acerca de los mismos, verbalmente o por escrito, según su importancia;
- c) Cumplir con los mandatos emanados del Directorio;
- d) Asistir a las sesiones del Directorio con voz pero sin voto y ejercer la función de Secretario, suscribiendo las actas correspondientes;
- e) Planificar, dirigir, supervisar, coordinar y administrar todas las actividades que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del RENAP;
- g) Presentar al Directorio el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Institución, para su aprobación;
- i) Firmar los contratos para la adquisición de bienes y servicios que fuesen necesarios para la realización y ejecución de los planes, programas y proyectos de la Institución, una vez éstos sean aprobados por el Directorio;
- j) Coordinar y mantener las relaciones de servicio con instituciones relativas al Registro Civil y de identificación de personas de otros Estados y entidades extranjeras, en las materias que le son propias;
- k) Ordenar la investigación por el extravío y pérdida de la información o documentos relacionados con el estado civil, capacidad civil y la identificación de las personas

naturales, así como deducir las responsabilidades administrativas a los encargados de su custodia y ordenar que se restituyan, ejercitando las acciones legales pertinentes;

2.4.3.3 Consejo consultivo

Como bien lo indica su categoría, es un órgano de consulta y apoyo del Directorio y director ejecutivo, se integra por los siguientes delegados, lo cual se expresa en el Artículo 23 de la ley:

- a) “Un miembro electo por los Secretarios Generales de los partidos políticos debidamente inscritos en el Registro correspondiente, que se encuentre afiliado a su organización política;
- b) Un miembro electo de entre los Rectores de las Universidades del país;
- c) Un miembro designado por las asociaciones empresariales de comercio industria y agricultura;
- d) El Gerente del Instituto Nacional de Estadística -INE-;
- e) Un miembro electo de entre los miembros que conforman el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria: -SAT-.

Todos los miembros del Consejo Consultivo tendrán un suplente. El incumplimiento en la designación de la persona que integrará el Consejo Consultivo por parte de la entidad nominadora, conlleva las responsabilidades penales y civiles que correspondan, sin perjuicio de que se efectúe el nombramiento.”



Durante el año 2015, los siguientes miembros conformaron el Consejo consultivo

a) “Foro de Rectores de las Universidades del País

Titular: Doctor Álvaro Rolando Torres Moss

Presidente del Consejo Consultivo

Suplente: Licenciado Mynor Augusto Herrera Lemus

b) Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)

Titular: Licenciado César Augusto Conde Rada

Secretario del Consejo Consultivo

Suplente: Licenciado Arturo Saravia Altolaquirre

c) Instituto Nacional de Estadística (INE)

Titular: Licenciado Rubén Darío Narciso Cruz

Suplente: Ingeniero Orlando Roberto Monzón Girón

d) Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Titular: Licenciada Adriana Estévez Clavería

Suplente: Licenciada Lilia Luz Echeverría Guevara de García

e) Partidos políticos

Titular: Doctor Alfredo Antonio Fernández Gradis

Suplente: Licenciado Alexander Magdonal Escobar Castañón⁴⁵



a) Calidades para ser miembro del consejo consultivo

La Ley del Registro Nacional de las Personas, en su Artículo 23 bis establece que las: “Calidades de los miembros del Consejo Consultivo. Los miembros del Consejo Consultivo deberán llenar las siguientes calidades:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Ser profesional universitario; y,
- c) Ser de reconocida honorabilidad.”

b) Funciones del consejo consultivo

Dentro de sus funciones se describen las siguientes:

- a) Informar por escrito al Directorio y al Director Ejecutivo del RENAP sobre las deficiencias que presente la Institución;
- b) Servir de ente consultivo del Directorio y del Director Ejecutivo, sobre cualquier asunto técnico y administrativo del RENAP; y,
- c) Fiscalizar en todo momento el trabajo del RENAP.

⁴⁵ Ibid.

d) Durante los meses de enero y julio de cada año, el Consejo Consultivo deberá remitir informe semestral circunstanciado de labores a sus diferentes órganos nominadores, así como al Director del RENAP, al Tribunal Supremo Electoral, al Congreso de la República y al despacho superior del Ministerio de Gobernación.

2.4.3.4 Oficinas ejecutoras

El Registro Central de las Personas, se encarga de centralizar la información de los hechos y actos inscritos en los Registros Civiles de las Personas, de la organización y mantenimiento del archivo central y administra la base de datos del país.

Esta oficina, elabora y mantiene el registro único de las personas naturales y la respectiva asignación del código único de identificación –CUI-; asimismo, envía la información aprobada o improbada a donde corresponda, para la emisión del documento personal de identificación o para iniciar el proceso de revisión. Tiene a su cargo los Registros Civiles de las Personas que establezca el Directorio en todos los municipios de la República, así como los adscritos a las oficinas consulares y el Registro de Ciudadanos.

Está a cargo del Registrador Central de las Personas, quien goza de fe pública y su funcionamiento además de regirse por este artículo se regula por el reglamento respectivo.



a) Calidades para ser registrador central de las personas

El Registrador Central de las Personas debe poseer las siguientes calidades:

- a) Ser guatemalteco, mayor de edad;
- b) Ser Abogado y Notario;
- c) Cuatro años mínimo de ejercicio profesional;
- d) Ser de reconocida honorabilidad;
- e) Otros que el reglamento respectivo establezca.

Durante el año 2015 fue el Registro Central de las Personas fue dirigido por el Licenciado Mario René Sánchez Pérez.

2.4.3.5 Direcciones administrativas

Las direcciones administrativas que forman parte del RENAP son las siguientes:

- a) La Dirección de Informática y Estadística: Ente encargado de dirigir las actividades relacionadas con el almacenamiento y procesamiento de los datos que se originen en el Registro Central de las Personas, en relación a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación y elabora las estadísticas pertinentes. Protege la base de datos, custodiando y elaborando los respaldos electrónicos

- b) Dirección de asesoría legal: Es una dependencia encargada de brindar asesoría en materia de su competencia a todos los órganos del RENAP.
- c) Dirección administrativa: Es una dependencia que organiza y ejecuta las actividades administrativas de la institución.
- d) Dirección de presupuesto: Es una dependencia encargada de coordinar y conducir los sistemas de presupuesto y racionalización del gasto; establece y evalúa la ejecución presupuestaria.
- e) Dirección de gestión y control interno: Es una dependencia que formula los planes y programas institucionales, fiscaliza la gestión administrativa de los funcionarios del RENAP vigila el desempeño administrativo de conformidad con la ley.

Cada una de estas dependencias se rige por su reglamento interno.



CAPÍTULO III

3. Identificación personal

Este apartado desarrolla aspectos sustanciales sobre la identificación de las personas enfocado al documento que la acredita.

3.1 Definición

La "Identificación es la acción que permite determinar si una persona es la misma que afirma ser o, en otros casos, si puede reconocerse en ella a una persona buscada. El signo de identificación más común está representado por el nombre y apellido de una persona, completados, a veces, por los que se denominan seudónimos, sobrenombres o mote. (...)." ⁴⁶

En este sentido se puede establecer en un primer plano a la identificación como una acción, en la cual se puede presentar el "Reconocimiento y comprobación de que una persona es la misma que se supone o busca. Procedimiento para determinar la identidad del sospechoso o acusado de un delito." ⁴⁷ Esto se presenta en el caso que por el hecho cometido se necesite verificar si la persona interrogada es la misma que se supone que cometió el mismo.

⁴⁶ OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 468.

⁴⁷ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 153.



Asimismo, la identificación personal se puede definir como el documento por medio del cual una persona acredita quien dice ser. Este documento es otorgado generalmente por una autoridad pública.

Para el caso de Guatemala el Registro Nacional de las Personas la única entidad pública encargada de emitirlo.

3.2 Antecedentes

Para el caso de Guatemala la identificación de las personas desde un inicio se hizo constar con la Cédula de vecindad y posteriormente con el Documento Personal de Identificación –DPI, el cual se encuentra vigente desde el año 2005 hasta la fecha.

3.2.1 Cédula de vecindad

Dentro de algunos aspectos importantes sobre sus antecedentes se puede establecer que “La cédula de vecindad fue creada en 1931 durante el gobierno de Jorge Ubico. La Asamblea Legislativa de entonces otorgó la administración de las cédulas a los registros de vecindad.”⁴⁸

“El documento denominado cédula de vecindad fue creado por medio del Decreto Legislativo Número 1735, Ley de Cédula de Vecindad; (...). el Artículo 29 del Código

⁴⁸ <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/erase-una-vez-la-cedula-de-vecindad> **Érase una vez la Cédula de Vecindad.** (Consultado: 17/09/2016).



Municipal, Decreto Número 58-88 (...), en el cual se expresa que la calidad de vecino se prueba con la cédula de vecindad, la que es obligatoria para todos los ciudadanos mayores de dieciocho años, con lo cual la creación expresa que contiene la Ley es suficiente para la existencia del mismo y su empleo como medio de identificación de la persona en los actos públicos o privados en que intervenga”⁴⁹

a) Registro de cédulas de vecindad

Fue el primer asiento de la cédula de vecindad de Guatemala, tenía como propósito extender la cédula de vecindad a todos los guatemaltecos, con el fin de que cada ciudadano se identificara cuando cumpliera la mayoría de edad; el registro fue creado durante el gobierno del General Jorge Ubico, por medio del Decreto Legislativo 1735.

Posteriormente, el Decreto 12-2002, Código Municipal, del Congreso de la República de Guatemala, reguló, en su artículo 16: “Cada municipio tendrá su registro de vecindad en el que constará la calidad de cada vecino mayor de edad y los demás datos personales que lo identifican. Es prohibido, bajo responsabilidad penal, que un habitante esté inscrito como vecino en más de un (1) municipio, siendo en consecuencia, responsable de conformidad con la ley.” Sin embargo, esta disposición fue derogada el 16 de julio del año 2008, por el artículo 103 del Decreto 90-2005, y reformado por el artículo 2 de los Decretos 14-2006 y 29-2007 todos del Congreso de la República.

⁴⁹ Pacheco Barco, Edwin Arturo. “El documento de identificación denominado cédula de vecindad (análisis práctico jurídico de la ley de cédulas de vecindad y su reglamento)”. Págs. 43- 44.

El Registro de vecindad tenía como funciones, llevar el registro de vecinos y emitir la cédula de vecindad.

3.3 Sistemas modernos de identificación personal

La identificación personal como un derecho inherente a toda persona ha ido evolucionando, debido a la inseguridad jurídica sobre ésta durante los últimos años. Por esta razón ha sido necesario implementar diferentes formas de identificación personal que permita asegurar jurídicamente que una persona es la que aparece en el documento que la acredita.

3.3.1 Tarjetas automáticas

Esta modalidad se caracteriza porque actualmente “Una pequeña tarjeta de plástico es la llave para información del nombre, la edad y hasta el historial crediticio de una persona; lo que inicialmente las tarjetas de crédito sólo llevaban el número de código y la firma del propietario del plástico.

Hasta hace unos diez años era usual ver las máquinas para troquelar Voucher’s documento de evidencia de la operación y compromiso de pago en forma manual, donde el dependiente del establecimiento debía pedir al tarjetahabiente su identificación, para verificar el nombre, la firma y la fotografía (en algunos emisores) y luego realizar una llamada a la central del emisor de la tarjeta para pedir un número de autorización, por medio del cual se garantizaba el compromiso de pago.

Posteriormente, se comenzó a utilizar un aparato conectado a la línea telefónica, por medio del cual se desliza la tarjeta acondicionada a una cinta electromagnética. Gracias a esta cinta se identifica al tarjetahabiente y se confirmaba la capacidad de pago y el límite de crédito sin necesidad de hacer una llamada directa a la central de autorizaciones del emisor de la tarjeta de crédito.”⁵⁰

Fue así como surge esta forma de identificación personal para transacciones comerciales personales, en los distintos lugares afiliados.

3.3.2 Tarjetas de chip

Como “Un perfeccionamiento en el área del sistema de tarjetas son las llamadas tarjetas de chip, que ya están bastante difundidas y bien posicionadas en igualdad de condiciones frente a las tarjetas automáticas, estas tarjetas se encuentran dotadas de un microchip que, según su estructura, además de los rendimientos aritméticos típicos para las computadoras les ha sido otorgado como capacidad propia y aptitud principal el poder de elaborar y almacenar datos en un volumen más amplio.

Como un simple ejemplo para graficar estas notas, se puede sin temor a equivocaciones decir que es el símil de las muy usadas tarjetas telefónicas, verbigracia: Ladatel, implementada por la Empresa Telecomunicaciones de Guatemala Telgua, S.A., desde el año 1997, revolucionando las cabinas telefónicas monetarias al

⁵⁰ Cabrera Miralles, William Rigoberto. **La participación de la auditoría interna en la evaluación de riesgos en áreas críticas de una empresa emisora de tarjetas de crédito.** Págs. 3-4.

sustituirlas por las cabinas telefónicas de tarjeta, diseñando para el efecto una cadena de distribución masiva a nivel nacional. El mecanismo operativo es de fácil explicación ya que están cargadas previamente con una cierta cantidad de dinero y automáticamente se descuenta en cada llamada telefónica la suma gastada. En cada uso subsiguiente el chip sabe cuánto dinero hay a disposición.

Con mayor nivel de pretenciosidad se encuentran equipadas las variantes de este tipo de tarjetas como sucede en Europa con los diferentes seguros médicos. En estas se puede, además de los datos personales del asegurado, archivar y almacenar informaciones totalmente individuales (como el expediente y record personal del paciente, tratamiento recomendado, dosis de medicamentos tomados por el mismo, nombre del médico tratante y otros pormenores), haciendo de la persona un ser prontamente identificado por terceros y no sólo por su seguro médico, sino también por otros galenos que puedan tomar contacto con él.⁵¹

El objetivo de esta tarjeta es que con el uso del chip se integrará mayor información del titular de la misma.

3.3.3 El sistema de impresión dactilar o digital

Posteriormente se presenta “Una evolución totalmente nueva de carácter vanguardista en el sector de la identificación es el así llamado sistema Fingerprint. Este sistema es

⁵¹ Aguilar Estrada, Haroldo Alfonso. **Retos y desafíos del registro nacional de las personas (renap) y su importancia en materia de identificación personal.** Págs. 50-51

utilizado en combinación con las ya mencionadas tarjetas chip; en el Microchip de este tipo de tarjetas se almacena electrónicamente, para este único caso, la impresión digital del dueño de la tarjeta. Durante la identificación, el aparato a través de un pequeño scanner, compara la impresión digital que está en el chip con la del portador de la tarjeta. Si se produce o verifica una coincidencia, el portador de la tarjeta queda identificado sin lugar a dudas y es fiable la situación ocurrida. Con esto la verificación de impresiones digitales es sinónimo de la máxima seguridad posible para el área bancaria. A esto se agrega que si la tarjeta llegara a extraviarse o ser manipulada por personas inescrupulosas, la misma es totalmente ineficaz para su tenedor. Sabemos por estudios en la materia que no existe manera de manosear o alterar una impresión digital.”⁵²

La huella dactilar o digital es una característica única en cada persona, por lo tanto, se considera una de las formas más seguras para identificar a una persona.

3.3.4 Identificación realizada por el RENAP

El Documento Personal de Identificación, el que podrá abreviarse –DPI-, según el Artículo 50 de la Ley del Registro de las Personas, Decreto 90-2005, expresa que: “es un documento público, personal e intransferible, de carácter oficial. Todos los guatemaltecos y los extranjeros domiciliados mayores de dieciocho (18) años, inscritos en el RENAP, tienen el derecho y la obligación de solicitar y obtener el documento personal de Identificación. Constituye el único documento personal de identificación

⁵² Ibid. Págs. 52-53.



para todos los actos civiles, administrativos y legales, y en general para todos los casos en que por ley se requiera identificarse. Es también el documento que permite al ciudadano identificarse para ejercer el derecho de sufragio.”

Asimismo, en la misma normativa se regula el Documento Personal de Identificación para los menores de edad; sin embargo para efectos de este estudio, únicamente se describirán aspectos relativos a los documentos de las personas mayores de edad.

La misma normativa regula en su Artículo 52 que: “La portación del documento personal de Identificación es obligatoria para todos los guatemaltecos y extranjeros domiciliados.”

El Documento Personal que emite el RENAP se realiza bajo el sistema de tarjetas automáticas con un chip incorporado, que incluye únicamente las huellas dactilares de los dedos índices de ambas manos de la persona natural que lo solicita y los datos generales e información personal. El DPI deberá tener consignado un código único de identificación, el cual será invariable hasta el fallecimiento de la persona natural, como único referente de identificación de la misma. Se compone de 13 dígitos y se estructura de la siguiente forma: Los primeros nueve dígitos corresponden al número correlativo, el siguiente dígito constituye el dígito verificador, los siguientes dos dígitos identifican el código de departamento de nacimiento y los últimos dos dígitos identifican el código del municipio de nacimiento.



Según el Reglamento para la Emisión del Documento Personal de Identificación, -DPI- Acuerdo del Directorio No. 106-2014, en su artículo seis, determina el siguiente contenido impreso en el DPI:

- “1. República de Guatemala, Centro América;
2. La denominación de Registro Nacional de las Personas;
3. La denominación de Documento Personal de Identificación –DPI- cuando corresponda, la denominación de EXTRANJERO DOMICILIADO;
4. El Código Único de Identificación –CUI- asignado al titular;
5. Nombres y apellidos; en los casos que por razones de espacio no puedan ser impresos los nombres y apellidos completos del inscrito, serán impresos los nombres y apellidos que el espacio permita, de conformidad con el orden de los nombres que consten en la inscripción registral;
6. Nacionalidad, para lo cual será impreso el código oficial del país según las normas OACI o demás normas internacionales aplicables. Si el solicitante cuenta con múltiple nacionalidad se imprimirá en el DPI la última registrada en el SIRECI;
7. País de nacimiento, para lo cual será impreso el código oficial del país según las normas OACI o demás normas internacionales aplicables;
8. Sexo; masculino o femenino según corresponda;
9. Fecha de nacimiento
10. Firma del titular, este requisito se omitirá cuando el titular no supiere hacerlo o no pudiere por causa de cualquier impedimento y en ese caso será impreso el texto NO FIRMA;
11. Fotografía del titular, de Seguridad Secundaria;

12. Fotografía del rostro del titular, según las normas OACI;
13. Fecha de emisión;
14. Correlativo de emisión de DPI, el cual indica la cantidad de documentos emitidos para el titular, siendo el último documento el considerado válido para el RENAP, inhabilitando en el sistema los anteriores;
15. Lugar de nacimiento
16. Número de partida, folio y libro de la inscripción registral en base a la cual se emite el Documento Personal de Identificación;
17. Vecindad;
18. Pueblo, a requerimiento del solicitante, de conformidad con el catálogo correspondiente;
19. Comunidad lingüística, a requerimiento del solicitante, de conformidad con el catálogo correspondiente;
20. Nombre usual, a requerimiento del titular, quien hará la selección según la inscripción de identificación de persona que se encuentra registrada en el SIRECI o según anotación de dicha identificación que conste en la inscripción de nacimiento:
21. Estado civil;
22. Fecha de vencimiento;
23. Impedimento o discapacidades físicas;
24. Número de serie del documento;
25. Zona de lectura mecánica, de conformidad con lo establecido por la OACI

GRABADO EN EL CHIP INTEGRADO AL MISMO:

26. Profesión, ocupación u oficio. Para el caso de solicitantes con dos o más profesionales, se podrá consignar hasta un máximo de dos de ellas;
27. Sabe leer;
28. Sabe escribir;
29. Sabe firmar;
30. Servicio activo;
31. CUI del cónyuge o unido de hecho;
32. Número de orden, registro y lugar de emisión de Cédula de Vecindad.
33. Residencia;
34. Identificación de persona, según inscripción que se encuentre registrada en el SIRECI;
35. Patrón de las huellas dactilares del dedo índice de ambas manos o el que corresponda en su defecto;
36. Firma electrónica del titular;"

Como se puede deducir, no cabe duda que en comparación con la Cédula de Vecindad el DPI representa un documento de identificación más seguro, pues posee tres niveles de medidas de seguridad: la que se realiza a simple vista; la que se realizan con un equipo simple y la que se realiza por especialista quien necesita de un equipo especial para establecer la exacta autenticación de la tarjeta.

a) Proceso de emisión del DPI

1. "Las personas pueden acudir a las 421 sedes en toda la República y algunos consulados en el extranjero. Si acaba de cumplir 18 años: debe presentar boleto de ornato vigente, recibo de pago por Q.85, certificación de nacimiento reciente, original y fotocopia. Si sustituye la Cédula, el trámite es gratuito, debe presentar: Boleto de ornato vigente, certificación de nacimiento reciente, original y fotocopia, cédula de vecindad, original y fotocopia.
2. Captura de datos: Mediante dispositivos especiales, el operador de Renap toma fotografías, huellas dactilares y la firma del solicitante.
3. Verificación de identidad: Se verifica la información del ciudadano y compara con los datos que posee. Si los datos presentan irregularidades, el Renap abre un proceso de investigación.
4. Impresión del documento: Si la información es correcta, se envía al centro de impresión de los documentos. El Renap tiene un centro de impresión el cual está centralizado, para evitar irregularidades.
5. Entrega del DPI: El DPI es entregado aproximadamente en 3 o 4 semanas en la sede de Renap donde el ciudadano indique, el documento contendrá características especiales."⁵³

Es importante indicar que aunque el RENAP establece que el tiempo aproximado de entrega del DPI es de 3 a 4 semana, el Reglamento para la Emisión del Documento Personal de Identificación, -DPI- Acuerdo del Directorio No. 106-2014 en su Artículo 17

⁵³ <https://www.renap.gob.gt/proceso-de-emision-dpi> (Consultado el 20-09-2016).



preceptúa en su parte conducente que: “la entrega del DPI se realizará en el plazo de treinta (30) días hábiles, el cual se aumentará por el tiempo necesario en razón de la distancia.”

Aunado a ello, es importante establecer que en la prestación del servicio público de forma cotidiana el DPI es emitido hasta dentro de un período de tres a cuatro meses.



CAPÍTULO IV

4. Situación del Registro Nacional de las Personas

Sobre la emisión del Documento Personal de Identificación, durante el año 2015 el RENAP registró diversas anomalías especialmente, en el ámbito de la administración de los recursos financieros. Esto, definitivamente tuvo un impacto negativo en la emisión de los DPI.

Por lo tanto, esta situación se analizará de acuerdo a algunas estadísticas proporcionadas por el RENAP y también por la opinión de la población sobre el servicio prestado.

a) Solicitudes de DPI

Según las estadísticas proporcionadas por el RENAP durante enero de 2009 a diciembre de 2015, las solicitudes de DPI por primera vez, sustitución de cédula, reposición de cédula por robo o pérdida, vencimiento de cédula; reposición de DPI por robo o pérdida y reposición de DPI por actualización, hacen un total de solicitudes de 11, 453,173 –once millones, cuatrocientos cincuenta y tres mil, ciento setenta y tres-. Mientras que durante el período de enero a abril de 2016 se generaron 353,805 –trescientas cincuenta y tres mil, ochocientos cinco- solicitudes.⁵⁴

⁵⁴ <https://www.renap.gob.gt/sites/default/files/ESTADISTICAS%20PROCESO%20DPI%20AL%202016-04-30.pdf> (Consultado: 21-09-2016).

Ahora bien, hay que establecer en qué momento procesal de la emisión del DPI se encuentra. Por lo que de esa cantidad de solicitudes se han entregado 10, 878, 208 – diez millones, ochocientos setenta y ocho mil, doscientos ocho- y quedan pendiente de entrega 115,766 –ciento quince mil, setecientos sesenta y seis, DPI que ya se encuentran en las distintas sedes de RENAP.

Y concretamente, durante el año 2015 se registraron a nivel nacional 984,481 solicitudes, mientras que durante enero a abril de 2016 se registraron 339, 112. Siendo registradas en el extranjero durante el año 2015: 22, 721, mientras que durante enero a abril del año 2016: 14, 693.

De acuerdo a las estadísticas citadas, se puede inferir que casi once millones y medio de ciudadanos guatemaltecos cuentan con el DPI, de aproximadamente 16, 176,133 – dieciséis millones, ciento setenta y seis mil, ciento treinta y tres millones de habitantes, según proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

Es decir que más de la mitad de la población ya cuenta con su DPI; sin embargo, a once años de la creación del RENAP aún no se ha logrado que todos los ciudadanos cuenten con su documento.

Asimismo, los ciudadanos guatemaltecos residentes en el extranjero, específicamente en Estados Unidos, también han obtenido su DPI, realizando sus solicitudes en los siguientes Estados: Arizona, California, Colorado, Florida, Georgia, Illinois, Maryland, Nueva York y Texas, en los cuales se hace un total de 37,414.



Siendo California el Estado con mayor cantidad de solicitudes: 14, 974 y Arizona el Estado con la menor cantidad de solicitudes: 54.

Es importante evidenciar que una de las situaciones más relevantes sobre el DPI fue la que se presentó en el año 2014 debido a los robos de identidad que suceden en las redes ya que este sistema se sostiene por una base de datos, debido a que “Los datos confidenciales que se encuentran en el documento personal de identificación (DPI) han quedado a merced de ser comercializados o utilizados en falsificaciones o clonaciones para cometer hechos ilícitos, debido a que fue robado el programa de cómputo que los lee, el cual es de uso exclusivo en el Registro Nacional de las Persona (Renap), lo que pone en riesgo la seguridad jurídica de los guatemaltecos.”⁵⁵

4. 1 Identificación personal: percepción de la calidad del servicio público

La calidad del servicio y la asignación presupuestaria para el mismo, implica una relación estrecha, por lo cual se considera necesario establecer que por medio del Decreto 22-2014, se aprobó el Presupuesto de Ingresos del Registro Nacional de las Personas para el Ejercicio Fiscal comprendido del uno de enero al 31 de diciembre de 2015, por la cantidad de 347, 564, 649, 76 –trescientos cuarenta y siete millones quinientos sesenta y cuatro mil seiscientos cuarenta y nueve quetzales con setenta y seis centavos-.

⁵⁵ http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/denuncian-empresa-supuesto-robo-informacion-dpi_0_1191480849.html **Piden investigación de robo de información de PDI.** (consultado el 17/09/2016)

Dentro del presupuesto asignado al RENAP, se destinaron 60, 667,416.00 –sesenta millones, seiscientos sesenta y siete mil, cuatrocientos dieciséis quetzales. Es importante establecer el monto asignado al RENAP, ya que ha administrado que durante los últimos años su administración ha presentado algunas irregularidades en la ejecución del mismo, siendo las más importantes las siguientes contrataciones.

- **Contratación irregular**

Las autoridades del RENAP han tomado y ejecutado decisiones que han dado lugar a irregularidades en la adquisición de bienes y servicios que no han sido transparentes. Y debido a que el DPI es un documento de uso electrónico, se han contratado empresas privadas para emitirlo, lo que ha implicado un gasto público; y de hecho, en el transcurso del tiempo han surgido conflictos entre las empresas contratadas, pues entre una de ellas y RENAP se discutían el derecho de utilizar el formato que se utilizó para emitir el DPI. Sin embargo, en la suscripción del contrato existía una cláusula en la que se expresaba que el formato utilizado y todo lo que de él se produjera era propiedad del RENAP.

Ahora bien, para establecer los diferentes casos de irregularidades, se citan algunos que datan desde el año 2006 al 2015, para ello, es necesario hacer un recuento: en el año “2006, la Contraloría detecta irregularidades en el contrato entre el Renap y Easy Marketing, S.A. como falta de experiencia de la empresa en la elaboración de documentos de identificación y que era de reciente creación.



En agosto del 2010, la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala señala irregularidades en el contrato de Easy Marketing por Q868 millones para emitir el DPI. Miembros de ese directorio aún son procesados; julio del 2011, el Renap recibe críticas por el alquiler de un edificio, el cual estaba hipotecado, para su sede central por US\$4.3 millones por cinco años; En el primer semestre el Renap adquiere insumos por Q253 millones sin licitar lo que desata críticas de distintos sectores por evadir la Ley de Contrataciones; agosto del 2013, la empresa Easy Marketing es beneficiada con Q218.4 millones para emitir el DPI en el extranjero, sin el aval del Consejo Consultivo del Renap.

El proceso aún se pelea en órganos jurisdiccionales; julio de 2014, la adjudicación del servicio de seguridad para las 348 sedes, por dos años y a un costo de Q53.4 millones provoca suspicacias por la división en su directorio, pues dos integrantes apoyan la contratación pese a objeciones de empresas perdedoras; uno la rechazó y dos suplentes razonaron su voto; año 2015, la Contraloría detectó adquisiciones por valor de Q1 millón en tóner de primera calidad; sin embargo, el producto entregado a la institución consistió en cartuchos no originales, por lo que los auditores consideran sobrevaloración.⁵⁶

El RENAP por ser una entidad autónoma dispone de sus propios recursos financieros, lo cual ha dado lugar a que durante la ejecución de los mismos incurra en irregularidades en la contratación de la empresa que emite el DPI.

⁵⁶ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cgc-denuncia-al-renap> (Consultado: 15/2016).

4.1.1 Requisitos

En cuanto a los requisitos que el RENAP solicita para la emisión del DPI, los usuarios han tenido inconvenientes con la solicitud de la certificación de partida de nacimiento, la cual es indispensable para el trámite, pues al solicitarla se les informa que dicho documento presenta errores en la consignación del nombre o bien, que la fecha de nacimiento no coincide, por lo que tienen que realizar un trámite administrativo para la rectificación de la misma, ocasionándoles gastos adicionales e inversión de tiempo.

Por lo tanto, es importante que se aborde con un enfoque digno aquéllas anomalías registrales, para buscar soluciones técnicas y que no les ocasione gastos adicionales a los ciudadanos.

4.1.2 Costo

En cuanto al costo es importante establecer lo que expresa el Artículo 51 de la Ley del Registro Nacional de las Personas: "El Documento Personal de Identificación tendrá el costo que determine el Directorio; sin embargo, a las personas naturales que formen parte de grupos sociales que el Directorio del RENAP determine que no poseen capacidad económica de pagar el costo del DPI, deberá autorizarles la expedición gratuita de su Documento Personal de Identificación."

Para la población guatemalteca ha significado un gasto adicional el pago de Q.85.00 quetzales para el trámite del DPI considerándolo como un costo elevado, pues no es

nada nuevo que existen familias en las áreas urbanas y rurales de los distintos departamentos que se encuentran en pobreza y pobreza extrema y por lo tanto, no pueden realizar el pago para el trámite del DPI y por ende, contar con su identificación legal. La disposición anterior, es una disposición de la que sólo la persona que lee la ley la conoce porque no se promueve por parte del RENAP, en favor de los grupos de población de escasos recursos económicos.

Por otra parte el Reglamento para la emisión del documento personal de identificación, acuerdo No.106-2014 regula en su Artículo nueve en la parte conducente que: “La emisión del DPI en la República de Guatemala y en el extranjero tendrá el costo que el Directorio del RENAP fije en el Acuerdo respectivo.”

Respecto a esto, durante el año 2015 existió un conflicto sobre cuánto deberían pagar los guatemaltecos resididos en el extranjero, siendo así que “El Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) y el Registro Nacional de las Personas (Renap) mantienen paralizada la emisión del Documento de Identificación Personal en el extranjero por la falta de consenso para definir el costo del mismo para los guatemaltecos que viven en el exterior. La propuesta de la Cancillería es cobrar US \$12 por cada DPI, mientras el Renap pretende US \$25 incluyendo gastos de manejo y envío.

La falta de acuerdos entre la Cancillería guatemalteca y el Registro Nacional de las Personas para establecer el costo del Documento Personal de Identificación -DPI-, en el extranjero, se ha convertido en las últimas semanas en el principal impedimento para

que ambas instituciones suscriban un convenio que permita agilizar el proceso de documentación de miles de connacionales que se encuentran en Estados Unidos y otros países.”⁵⁷

Finalmente en abril de 2015 se llega a un acuerdo, de emitir los DPI de los migrantes guatemaltecos en el extranjero por 15 dólares americanos. Los DPI serán enviados cada semana en la valija diplomática.

4.1.3 Tiempo de entrega

Con relación a la entrega, aunque la ley establece que la entrega del DPI se realizará en el plazo de 30 días hábiles, considerando que por razón de la distancia así será el tiempo de entrega y que la misma podrá realizarse en la forma siguiente:

1. Por el interesado, en las oficinas del RENAP o en las oficinas consulares, dejando constancia de la entrega del DPI, según corresponda.
2. Por un tercero, siempre que presente cualquiera de los siguientes documentos:
 - a. Declaración jurada administrativa rendida por la persona a recibir el DPI en la que haga constar que se encuentra autorizado por el titular del DPI para el efecto.
 - b. Autorización escrita del titular.
 - c. Por mandato legalmente otorgado por el titular del DPI.
3. Por el sistema de envío de documentos con constancia de recepción u otro medio idóneo que el RENAP disponga para el efecto.”⁵⁸

⁵⁷ <http://lahora.gt/dpi-cancilleria-propone-cobro-de-us-12-y-renap-apuesta-us-25/> DPI; cancillería propone cobro de US 12 y Renap apuesta a US 25. (consultado el 17/09/2016).

Al respecto, no se cumplen los plazos que señala la ley, mediando un tiempo promedio de entrega del documento de tres a cuatro meses después de realizada la solicitud. Esto ocasiona que la población guatemalteca no pueda identificarse legalmente.

4.2 Transformación del RENAP

El Diccionario de la Lengua Española define el término transformar como “hacer cambiar de forma a alguien o algo.”⁵⁹

A su vez, Guillermo Cabanellas lo define como “conversión de una cosa o caso en otros distintos”.⁶⁰

La transformación aplicada a la administración pública, específicamente a las entidades autónomas, permite sin lugar a duda, que ésta al ser cambiada de autónoma a descentralizada requiere viabilidad jurídica, sobre todo cuando la entidad ha sido creada por una ley ordinaria. Actualmente no se encuentran doctrinas que específicamente aborden el tema de la transformación de entidades. Sin embargo, esta tesis se sustenta con la doctrina de los sistemas de la administración pública y las normas jurídicas que permiten que este cambio constituya una forma de eficientar el servicio público prestado a los usuarios.

⁵⁸ **Reglamento para la emisión del documento personal de identificación.** Acuerdo del directorio 106-2014.

⁵⁹ Diccionario de la Lengua Española. Versión en línea. <http://dle.rae.es/?id=aJbn4er> (27/06/2016).

⁶⁰ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Pág. 315.

En ese sentido se ha considerado que el Registro Nacional de las Personas transforme a una entidad descentralizada, ejerciendo control el Organismo Ejecutivo sobre el RENAP de forma directa para transparentar y eficientar el servicio público. De tal forma que pueda nombrar a sus autoridades, ejercer control directo sobre la aprobación y ejecución del presupuesto y sobre la contratación y desempeño laboral de su personal técnico y administrativo. Por consiguiente, se describen algunos aspectos jurídicos relevantes que permiten su transformación.

4.2.1 Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002

El Artículo 1 preceptúa que: “la presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.”

De esa forma, las instituciones descentralizadas y autónomas deben funcionar de forma eficiente para el cumplimiento de sus fines.

4.2.2 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97

En su parte considerativa establece que se entiende por descentralización “...el proceso mediante el cual el Gobierno central delega la ejecución y el control

administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas o descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control...”

Por lo tanto, las entidades descentralizadas y autónomas por disposición de la ley dependen financieramente del Estado.

4.2.3 Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto número 90-2005

El Artículo 1, regula que: “Se crea el Registro Nacional de las Personas, en adelante RENAP, como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Asimismo, el Artículo 2, indica que: “el RENAP es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del Documento Personal de Identificación.

Siendo la emisión y entrega del mismo una de las funciones deficientes de dicha entidad.

4.2.4 Constitución Política de la República de Guatemala

El Artículo 134 en su parte conducente establece que: “las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución Política de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”. En tal sentido, el mismo artículo establece que: “en el caso de considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.”

De tal forma, se infiere que existen entidades que gozan de autonomía por disposición constitucional y otras entidades creadas por disposición de una ley ordinaria, creación que procede con el objetivo de mayor eficiencia y mejor cumplimiento de sus fines. En consecuencia, la ausencia de estos presupuestos implicaría la necesidad de la supresión de la misma.

En el caso de las de rango constitucional, deben ser suprimidas únicamente por medio de una reforma a la Constitución, mientras que la supresión de entidades descentralizadas, por mayoría calificada por el Congreso de la República, no regulando expresamente la supresión por la misma forma de las entidades autónomas, motivo por el cual la Corte de Constitucionalidad resolvió: “ ...Existe reiterada jurisprudencia de este Tribunal, en el sentido de que, la exigencia contenida en el artículo 134

constitucional, que requiere el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso para crear o suprimir un ente autónomo, tiene como finalidad proteger la estructura, las funciones y la competencia de ese órgano. Por ende, la reforma substancial que varíe tales funciones, competencia o estructura, también debe cumplir el requisito de mayoría calificada, extremo que debe hacerse constar en el decreto modificativo...”⁶¹

Por su parte esta declaración de la Corte de Constitucionalidad fundamenta la modificación de las entidades autónomas, incluyendo la supresión o transformación de las mismas.

De esta manera queda fundamentada la necesidad de transformar el Registro Nacional de las Personas a una entidad descentralizada, pues un mayor control central por parte del Organismo Ejecutivo, permitirá manejar los recursos financieros de forma transparente, evitando disminuir la calidad del servicio público prestado a los usuarios, especialmente en la emisión del DPI.

⁶¹ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 60, expedientes acumulados Nos. 03-01 y 13-01, página No. 58, sentencia: 06/04/01.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Es necesario que la emisión del Documento Personal de Identificación, como un servicio público prestado por el Registro Nacional de las Personas, sea eficiente en cuanto a seguridad jurídica, requisitos, costo y tiempo de entrega.

En ese sentido, se ha determinado que el Registro Nacional de las Personas, como entidad autónoma creada por una ley ordinaria, no presta de manera eficiente el servicio público en relación a la emisión del Documento Personal de Identificación, en virtud de las irregularidades en el manejo del presupuesto asignado por el Estado. Por lo tanto, es necesario transformarla a una entidad descentralizada, bajo control de la autoridad central.

Por lo tanto, la presente investigación constituye una fundamentación para que el Organismo Ejecutivo elabore una propuesta de reforma ante el Congreso de la República de Guatemala, preceptuando la transformación de entidad autónoma a entidad descentralizada.





BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** (s.e.) Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1993.

CABRERA MIRALLES, William Rigoberto. **La participación de la auditoría interna en la evaluación de riesgos en áreas críticas de una empresa emisora de tarjetas de crédito.** Guatemala: (s.e). 2008.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo: parte general.** 9ª ed., Guatemala: Ed. Orion, 2006.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo.** tomo I. 1ª ed. Guatemala: (s.e). (s.f).

COELLO REYES, Ralf Santino. **Análisis de la evolución histórica del registro civil en Guatemala.** Guatemala: (s.e). 2013.

CORNEJO, Américo Atilio. **Derecho registral.** (s.e). Buenos Aires: ed. Astrea, 1994.

DE LEÓN MOLINA, Rodolfo. **Legislación social I.** 1ª ed. Guatemala: ed. Universidad Rafael Landívar. 1994.

FAYT, Carlos S. **Derecho político.** (s.e). Buenos Aires: ed. Abeledo Perrot. 1962.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Derecho administrativo.** México: 1ª ed. México: ed. mexicana. 1997.

GRISEL, André. **Droit administratif Suisse.** Editions Ides Et Calendes. (s.l.i): 1979.

HAROLDO ALFONSO, Aguilar Estrada. **Retos y desafíos del registro nacional de las personas (renap) y su importancia en materia de identificación persona.** (s.e.). Guatemala: (s.e). 2008.

<http://cursos.aiu.edu/Derecho%20Administrativo%20I/PDF/Tema%204.pdf> (Consultado: 12/09/2016).

<http://derechogeneralidades.blogspot.com/2012/09/principio-de-legalidad-y-principio-de.html> (Consultado: 12/09/2016).

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr7.pdf> (Consultado: 12/09/2016).

<http://lahora.gt/dpi-cancilleria-propone-cobro-de-us-12-y-renap-apuesta-us-25/> (consultado el 17/09/2016).

<http://www.prensalibre.com/hemeroteca/erase-una-vez-la-cedula-de-vecindad> (consultado el 17-09-2016).

<http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Nacionales-Renap-aprobo-cambios-en-DPI-evitar-falsificaciones-0-1243675628> (consultado el 17/09/2016).

http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/denuncian-empresa-supuesto-robo-informacion-dpi_0_1191480849.html (consultado el 17/09/2016).

<https://es.scribd.com/doc/309150003/Material-de-Derecho-Registral-PDF> (consultado: 14/09/2016).

<https://www.renap.gob.gt/%C2%BFquienes-somos> (consultado: 14/09/2016).

NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho administrativo mexicano**. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.

OLIVERA TORO, Jorge. **Manual de derecho administrativo**. México: (s.e), 1963.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. 1ª ed. Guatemala: (s.e). (s.f).

PACHECO BARCO, Edwin Arturo. **“El documento de identificación denominado cédula de vecindad (análisis práctico jurídico de la ley de cédulas de vecindad y su reglamento)”**. Guatemala: (s.e). 2005.

PÉREZ MARROQUÍN, Jorge Alberto. **Los nuevos senderos de la descentralización**. 1ª ed. Guatemala: (s.e). 2001.

Registro Nacional de las Personas. **Memoria de labores**. Guatemala: (s.e), 2015.

RIVERA ARAYA, Roy. **La descentralización real en Costa Rica**. 1ª ed. Costa Rica: ed. San Flacso. 2001.

SERRA ROJAS, Andres, **Derecho administrativo. Tomo primero**. 8ª ed. México: e.d Porrúa. 1977.

SOTO, KLOSS, Eduardo. **Derecho administrativo bases fundamentales. Tomo II, el principio de juridicidad**. (s.e). Chile: ed. Jurídica de Chile. 1996.

Superintendencia de Administración Tributaria. **Grados de autonomía financiera y presupuestaria**. Guatemala: (s.e). 2007.

VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho, autonomía y educación superior**. 1ª Ed. México: (s.e). 2003.



Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala.

Ley del Registro Nacional de las Personas. Decreto 90-2005 del Congreso de la República de Guatemala.

Código Municipal. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento para la Emisión del Documento Personal de Identificación. Acuerdo del Directorio 106-2014.

Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

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