

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

EL PROBLEMA ADJETIVO DE LA ADJUDICACION  
DE BIENES INMUEBLES A PERSONAS DE ESCASOS  
RECURSOS, HECHA CON FINES DE VIVIENDA.  
ESTUDIO PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO DEL  
DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Y SU REGLAMENTO



Y a los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Septiembre de 1993

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
06  
T(2849)

**JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL III	Lic. Roosevelt Guevara Padilla
VOCAL IV	Br. Erick Fernando Rosales Orizábal
VOCAL V	Br. Fredy Armando López Folgar
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
TECNICO PROFESIONAL**

DECANO (en funciones)	Lic. Lorenzo Rafael Godínez Bolaños
EXAMINADOR	Lic. César Augusto Martínez Alarcón
EXAMINADOR	Lic. Hilda Violeta Rodríguez de Villatoro
EXAMINADOR	Lic. Rosa María Ramírez de Espinoza
SECRETARIO	Lic. Carlos Manuel Castro Monroy

**NOTA:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

OFICINA JURIDICA

Licenciado  
Luis Cesar López Permouth  
Abogado y Notario

2655-93

Carretera Calle 13-10, Zona 1, 2da. nivel  
Oficina No. 4 - Teléfono 372288  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Guatemala, 20 de julio de 1993.



Señor

Decano de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,

Universidad de San Carlos de Guatemala.

En Despacho.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA  
20 JUL 1993  
RECEBIDO 15  
RUBEN...  
OFICIAL

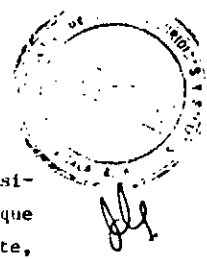
En atención a providencia oportunamente emanada de ese despacho, procedí a atender a la Bachiller MIRNA ELIZABETH GARCIA GARCIA, en su calidad de conasejero de tesis, conforme providencia del 15 de noviembre de 1990, sobre el tema "EL PROBLEMA ADJETIVO DE LA ADJUDICACION DE BIENES INMUEBLES A PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS, HECHA CON FINES DE VIVIENDA.-ESTUDIO PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO DEL DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA Y SU REGLAMENTO-", para lo cual se procedió de la siguiente forma:

- a) El trabajo en mención fue realizado bajo su inmediata dirección, habiendo sido aceptadas de buen grado mis sugerencias en los aspectos técnico, metódico y legal, aunque siempre se ha respetado los criterios de la sustentante.
- b) Que se orientó a la Bachiller en torno a la bibliografía jurídico-dogmática, así como sociológica de divulgación. Y se estuvo al tanto de las técnicas empleadas, en las que predomina el Análisis del Contenido, para mantener lo esencial en el enfoque del tema tratado.
- c) Es encomiable la labor realizada por la Bachiller García García, porque, además de su vocación por lo administrativo, refleja una gran sensibilidad social.

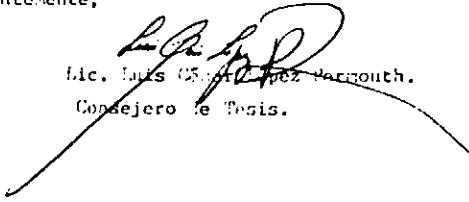
Este trabajo es de índole jurídica, con potenciales implicaciones positivas para la comunidad guatemalteca, sin retórica innecesaria y sí con criterios prácticos para atender a un sector de los administrados: los "sin voz ni derecho", en una sociedad donde el abuso y el desinterés por los demás ya se hace extensivo a la administración pública y en donde la falta de certeza jurídica y la administración tardía de justicia legal, afectan la presencia de la justicia, junto a otros factores.

...2...

Por lo expuesto, señor Decano, se opina que el trabajo llena los requisitos establecidos por las leyes universitarias para estos casos y que el mismo puede ser utilizado para el examen público correspondiente, luego de la especializada opinión del señor revisor que usted se sirva designar.



Del señor Decano, deferentemente,

  
Lic. Luis César Pérez Vergamoth.  
Consejero de Tesis.

c.c. file.

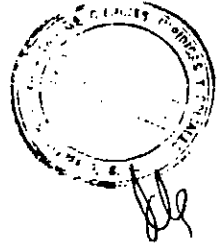
LCP/lelp.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES

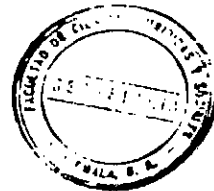
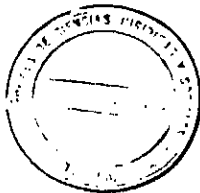
Ciudad Universitaria, Zona 13  
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, julio treinta, de mil novecientos noventitres.

Atentamente pase al Licenciado HUGO HAROLDO CALDERON HORA  
LES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la  
Bachiller MIRNA ELIZABETH GARCIA GARCIA y en su oportunidad  
emita el dictamen correspondiente. -----

lllll



3/11/99  
Lic. HUGO HAROLDO CALDERON MORALES  
Abogado y Notario  
21 C. y Ave. Elena 0-14 zona 1  
"Comercial Exitó"  
Oficina 22, 1er. Nivel  
Tels. 512016-512017  
Guatemala, C. A.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

RECEIVED  
31 1999  
3263-93  
OFICIAL  
Guatemala, 31 de agosto de 1.99.

Licenciado:  
JUAN FRANCISCO FLORES JUAREZ.  
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad.

Señor Decano:

Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia de fecha treinta de julio del presente año, procedí a revisar el trabajo de tesis de la Bachiller MIRNA ELIZABETH GARCIA GARCIA titulado:

**"EL PROBLEMA ADJETIVO DE LA ADJUDICACION DE BIENES INMUEBLES A PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS, HECHA CON FINES DE VIVIENDA. ESTUDIO PROCEDIMENTAL ADMINISTRATIVO DEL DECRETO 1096 DEL COONGRESO DE LA REPUBLICA Y SU REGLAMENTO"**

El orden que se sigue en el desarrollo del mismo y la bibliografía que se ha consultado son adecuados y las conclusiones tienen congruencia con el contenido de la tesis.

Razón por la cual, el trabajo cumple con los requisitos reglamentarios correspondientes, por lo que OPINO: Que el presente trabajo puede ser aceptado para el examen público de graduación profesional de su autora.

Sin otro particular, me suscribo al señor Decano, con las más altas muestras de consideración y estima.

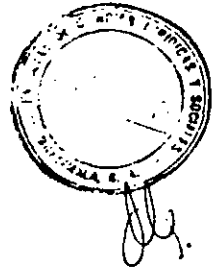
Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales  
Abogado y Notario

Lic. HUGO HAROLDO CALDERON MORALES  
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



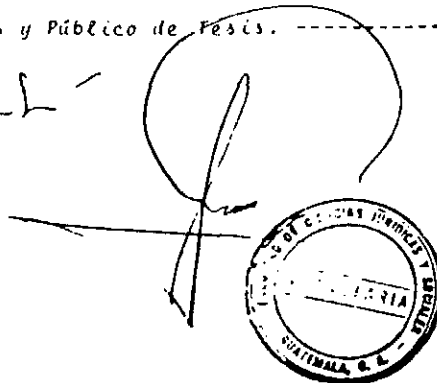
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, agosto treinta y uno, de mil novecientos noventa y  
nueve. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la  
impresión del trabajo de tesis de la Bachiller MIRNA ELIZABETH  
GARCIA GARCIA intitulado "EL PROBLEMA ADJETIVO DE LA  
ADJUDICACION DE BIENES INMUEBLES A PERSONAS DE ESCASOS RE-  
CURSOS, HECHA CON FINES DE VIVIENDA. ESTUDIO PROCEDIMENTAL  
ADMINISTRATIVO DEL DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Y SU REGLAMENTO". Artículo 22 del Reglamento para Exámenes  
Técnico Profesionales y Público de tesis. -----

-----



A LAS FAMILIAS:

DE LEON GARCIA  
CONZALEZ GUZMAN  
SANDOVAL ARGUETA  
MENDEZ CABRERA  
ESCOBAR SORIA  
DE PAZ MARCHORRO

Gracias por su ayuda.

A MI ASESOR Y REVISOR:

Lic. LUIS CESAR LOPEZ PERMOUTH  
Lic. HUGO HAROLDO CALDERON MORALES

Gracias por su ayuda desinteresada

A MIS AMICOS:

En especial a:  
Lic. JOSE FRANCISCO DE MATTA VELA  
CARMEN JEANETE CONZALEZ GUZMAN  
RUTH DEL ROSARIO ORTIZ DE MENDEZ  
MILAGRO LOPEZ DE MARTINEZ  
HECTOR ROLANDO RUIZ TORRES  
Licda. SARA PAYES SOLARES  
Dr. JUAN JOSE OVALLE MONASTERIO  
Dr. MARIO LEON CROSS

Por su cariño, ayuda y finezas prestadas en  
el mejor momento, sin ningún interés.

AL MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS

Como un sencillo aporte

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES:

Gracias por haberme permitido realizar una de  
mis metas, porque sin los conocimientos que -  
imparten ésto no hubiese sido posible.

A TODO EL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDI  
CAS Y SOCIALES:

Por su colaboración y atención para con mi per  
sona, gracias.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.



ACTO QUE DEDICO

- A DIOS: GRACIAS POR PERMITIRME LLEGAR A REALIZAR MIS ANHELOS, QUIEN ME HA DADO MAS DE LO QUE MEREZCO Y QUE SIEMPRE HA SIDO FUENTE DE LUZ Y SABIDURIA QUE ILUMINA TODO MI EXISTIR.
- A MI ABUELA: PAULA SAZO VIUDA DE GARCIA (E.P.D.)  
Quien con su gran cariño desde mi niñez hasta su final desaparición terrenal me prodigó, a quien en su ausencia recuerdo con ternura, yaciendo en la soledad de la tumba fría. A ella mi corazón y el fruto de sus esfuerzos. ¡Amada abuela y madre!
- A MIS HIJOS: RAQUEL ELEANE GARCIA GARCIA, IRWING MAURICIO, LUDWIG STUARDO Y MARCO HORACIO MEJIA GARCIA  
La razón de mi existencia y con quienes he compartido los mejores momentos de alegría, emociones y porque no decir tristezas para lograr alcanzar la Meta; DIOS les bendiga y que ésto sea un ejemplo y un incentivo en sus vidas. Para ellos este triunfo con todo mi amor.
- A MIS NIETOS: JENNIFER MICHELLE Y YORDY MAURICIO  
Quienes han venido a ser la razón de mi vivir.
- A MIS HERMANOS: Con amor Fraternal, en especial a:  
AURA JUDITH, SILVIA IRACEMA, JOSE DAVID, OTTO FERNANDO Y LUBIA BERNARDETH.  
Gracias por su cariño y comprensión.
- A MIS TIOS: Gracias por brindarme su amor, en especial a:  
ANGELA LORENA GARCIA DE DE LEON  
CARMEN MATILDE CASTELLANOS DE ORTIZ
- A MI FAMILIA EN GENERAL.

## CONTENIDO

PAG.

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

#### "ANALISIS JURIDICO DOCTRINAL, DEL PROCESO, DEL PROCEDIMIENTO Y LAS NORMAS ADJETIVAS".

1.	Proceso	1
2.	Procedimiento	3
3.	Diferencias entre Proceso y Procedimiento	4
4.	Procedimiento Administrativo	5
5.	Principios del Procedimiento Administrativo	7
	5.1. Principio de Juridicidad	7
	5.2. Principio de Legalidad	8
	5.3. Otros Principios esenciales	8
6.	Naturaleza de la Ley Adjetiva	11

#### CAPITULO II

#### "LOS BIENES Y LOS DERECHOS SOBRE LOS MISMOS. LOS DERECHOS REALES DEL ESTADO".

1.	Los Bienes y los Derechos sobre los mismos	13
2.	Clasificación de los Bienes	14
	2.1. Clasificación Doctrinaria	15
	2.2. Clasificación de nuestro Código Civil	18
	2.3. Los Derechos Reales del Estado	20

CAPITULO III

"ESTUDIO DEL DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA,  
SU REGLAMENTO Y ADICIONES. SUS ACIERTOS Y DESACIERTOS  
AL SER APLICADOS A FINCAS ESTATALES". 23

1. Trámite de los expedientes por medio del Decreto 1096 del Congreso de la República. 32

CAPITULO IV

"PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA EL PROCELIMIENTO DE ADJUDICAR  
LOTES O PARCELAS CONFORME AL DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE  
LA REPUBLICA".

1. Justificación 35
2. Exposición de Motivos 36
3. Propuesta de Reglamento 44

CONCLUSIONES 51

RECOMENDACIONES 53

BIBLIOGRAFIA 55

ANEXOS 59

## INTRODUCCION

Con este trabajo se pretende cumplir con el requisito académico que representa el desarrollo de la tesis para obtener el grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los Títulos de Abogado y Notario. A la vez se desea contribuir con un cúmulo considerable de personas y familias que solicitan a la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas, la legalización de lotes de terrenos ubicados en fincas propiedad del Estado, - los que habitan en malas condiciones la mayoría de las veces y algunas otras, - que ya han logrado construir sus viviendas, pero que no tienen Escrituras que le acrediten el Dominio. Con las que puedan demostrar la Propiedad del Inmueble y en esta forma realizar mejoras e introducir servicios esenciales para poder so brevivir, así como tener certeza y seguridad Jurídica para ellos.

Luego de lo anterior, todo mi deseo es colaborar con la Sociedad Guatemalteca, a través del Ministerio de Finanzas Públicas para que actúe mejor por medio de su Dependencia, la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, que es la - Institución por mandato legal, que tiene a su cargo el control, inventario y registro de los Bienes Inmuebles Estatales, determinando su ubicación, destino y condiciones adecuadas de utilización, ya que dentro de sus atribuciones le fueron dadas la tramitación de los expedientes para la venta de lotes o parcelas - ubicadas en fincas propiedad del Estado, por medio del Decreto 1096 del Congreso de la República, su Reglamento y Adiciones, siendo este estudio el que ocupa el presente trabajo, en virtud de que no existe en la actualidad normas adjetivas, o sea un procedimiento que indique la forma como se deben de tramitar los expedientes por medio de las mencionadas leyes, creando con ésto, trámites lentos y burocráticos para los mismos, siendo esto perjudicial a los particulares que albergan la esperanza de que en un tiempo corto se les legalice terrenos que tienen ocupados y destinados para su vivienda.

Sobre lo anterior, he tenido conocimiento por razones de trabajo. Es por esas circunstancias que como miembro del personal y como Sub Jefe del Departamento de Control de Bienes Inmuebles de la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, nació en mí el interés por el tema escogido, al comprobar que el Decreto 1096 del Congreso de la República, su Reglamento y Adiciones no contemplan la regulación de un Procedimiento, por lo que el trámite de los expedientes de solicitudes de lotes o parcelas destinadas para la venta conforme esta Ley, no ha sido rápido, seguro y eficaz, ya que se ha desarrollado en forma discrecional dependiendo de la capacidad administrativa, intelectual y de toma de decisiones que tengan las autoridades superiores. Y a veces, la discrecionalidad administrati

va, corre el riesgo de convertirse en capricho.

Para llevar a cabo este trabajo, se procuró introducir al lector sobre la diferencia entre Proceso y Procedimiento, ya que este último, cuyo empleo como palabra técnica en la Ciencia del Derecho Procesal y aún en el Derecho en general da lugar a confusiones lamentables que hacen aún más difícil la elaboración del concepto.

Podemos decir que el Procedimiento es la forma, el molde, es permanente - mientras no se reforme la Ley, en cambio el Proceso es el fondo, tiende a fijar el planteamiento, a sostener una pretensión y a determinar una resolución; el Proceso varía con cada actividad o inacción de las partes, y adquiere fisonomía distinta con las diferentes diligencias; el Procedimiento pertenece al orden legal y a la decisión de los Juzgadores.

El segundo Capítulo se dedica a los Bienes y los Derechos sobre los mismos. Los Derechos Reales del Estado, ésto porque el procedimiento que se pretende regular es sobre la venta de Bienes Inmuebles Estatales; se analiza la naturaleza Jurídica de los Bienes del Estado, su clasificación y su regulación legal en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

El Capítulo III se dedica al estudio del Decreto 1096 del Congreso de la República, su Reglamento y Adiciones. Sus aciertos y desaciertos al ser aplicados a fincas Estatales, ésto en virtud de que el problema de vivienda para las clases medias y bajas de la Sociedad se ha agudizado y que el Decreto 1096 del Congreso de la República, tiene por objeto llevar a la práctica una política del Organismo Ejecutivo, en relación a la vivienda, ya que es deber del Estado procurar por todos los medios a su alcance, la solución adecuada del problema habitacional; - su finalidad fue la de procurar Justicia Social para brindarle seguridad a las personas y a las familias de los poseedores de lotes de terrenos de fincas Nacionales, aspectos que se han cubierto en una mínima parte, existiendo en la actualidad grandes áreas de fincas nacionales declaradas para la venta que aún no han sido legalizadas, por falta de Procedimientos ágiles.

El último Capítulo se refiere a los aspectos a cubrirse en una próxima norma reglamentaria, en torno a la adjudicación de lotes para vivienda, a personas

de escasos recursos, en fincas Estatales, exoneradas de la Pública Subasta para la venta y destinado al efecto, observaremos que un paso esencial es sustituir el actual Reglamento ya que sólo enumera requisitos, pero no regula pasos a seguir como se apreciará en el transcurso de esta tesis, por lo que con todo entusiasmo es mi deseo colaborar con un procedimiento legal.

Agradezco a aquellas personas que informalmente me contaron sus experiencias en la tramitación de los expedientes conforme al Decreto 1096 del Congreso de la República, su Reglamento y sus Adiciones, ayudandome con ésto a realizar mi objetivo, su ánimo y deseos de colaborar, fueron un incentivo para mi, pero sobre todo agradezco al siempre amigo, catedrático y Asesor de Tesis Licenciado Luis César López Permouth, quien con sus grandes conocimientos en la materia y sugerencias valiosas fue de gran ayuda en esta investigación.

LA AUTORA.

## CAPITULO I.

"ANALISIS JURIDICO DOCTRINAL DEL PROCESO, DEL PROCEDIMIENTO Y  
LAS NORMAS ADJETIVAS",1. PROCESO

Por la naturaleza especial de cada procedimiento, se hace necesario diferenciar lo que es Proceso y Procedimiento en sí, ya que no debemos entenderlos de la misma manera. Es usual que los equivoquemos.

El estudio de la palabra "Proceso" nos enseña que tiene un contenido que cambia con frecuencia de forma. Proceso en su sentido gramatical y lógico, es un hecho con desarrollo en el tiempo, un hecho que tiene más de un momento. Da do que es un hecho que se desenvuelve en el tiempo, equivale a pensar en una serie encadenada de hechos parciales menores, que constituyen o integran el he cho total. Esta dimensión temporal, al desarrollarse o desenvolverse es la no ta esencial del proceso, de todo proceso y de cualquier proceso. No puede haber proceso si no hay un desarrollo en el tiempo. Existen en sí, procesos en los que no interviene la voluntad del hombre, y existen procesos provocados por la voluntad del hombre.

Esto nos lleva a distinguir un "Proceso natural" de un "proceso intencional". Si el proceso cuya naturaleza buscamos es un proceso objeto de una ciencia jurí dica y, como tal, tendremos que orientar la investigación en la dirección del - "Proceso intencional".<sup>(1)</sup>

El desarrollo del Proceso Jurídico está regulado en el Derecho y dentro de este proceso jurídico se diferencian entre sí, 2 grandes grupos, por el carácter de sus normas; de una parte; el proceso regulado por Normas de Derecho Privado - y frente a él, el proceso regulado por Normas de Derecho Público. Es decir, - existe un "Proceso intencional jurídico Privado" y un "Proceso Intencional Jurí dico Público"; este proceso jurídico público, si se examina y se toma en cuenta las normas que lo regulan, puede dividirse en 3 direcciones, según que tengan por objeto la función legislativa, la administrativa o la jurisdiccional del - Estado, las 2 primeras son objeto de disciplinas jurídicas ajenas al Derecho Pro

---

(1) Dahinten Castillo, Jonny. El Proceso Jurisdiccional. Pág.3

cesal, sólo puede interesar a éste, el tercer tipo de proceso, al que para distinguirlo de cualquier otro se llamará necesariamente "Proceso Intencional Jurídico Público Jurisdiccional".

CALAMANDREI, citado por el Licenciado Jonny Dahinten Castillo, dice, que - el Proceso Jurisdiccional "es la serie de actividades que se deben llevar a cabo para llegar a obtener la Providencia Jurisdiccional".

Prieto Castro, lo define como "La actividad por medio de la cual el Estado protege el orden jurídico Privado, definiendo en cada caso el derecho de los particulares o ejercita el Derecho de castigar que le corresponde". El Licenciado Dahinten Castillo dice que por las razones anteriores es que el Dr. JORGE HORACIO ZINNY define el proceso como "Un conjunto de actos jurídicos que nacen como consecuencia del ejercicio de poderes y cumplimientos de deberes que realizan un conjunto de personas que persiguen un fin determinado", y que a esta definición sólo habría que agregarle, al final, la idea "Mediante Procedimientos preestablecidos en la Ley".<sup>(2)</sup>

El Proceso es también el conjunto de autos y actuaciones de una causa Judicial. Implica una sucesión de hechos con unidad y tendente a un fin.<sup>(3)</sup>

Nuestro Proceso es un proceso Jurisdiccional y su estudio es objeto del Derecho Procesal, comprobando así que el Derecho Procesal no tiene por objeto el estudio del Proceso, sino de un proceso: "El Proceso Jurisdiccional".

Como se dijo anteriormente, existe la distinción del Proceso en "natural" o "intencional" y en la intersección de estos tipos de proceso surge un concepto de gran trascendencia en el mundo del Derecho Procesal y es EL PROCEDIMIENTO, término carente de significación científica y cuyo empleo como palabra técnica en la ciencia del Derecho Procesal (y aún del Derecho en general), da lugar a confusiones lamentables que hacen aún más difícil la elaboración del concepto.

---

(2) op. cit. Pág.11

(3) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Tomo III, Pág.391.



## 2. PROCEDIMIENTO

La palabra "Procedimiento", según el Licenciado Dahinten Castillo, significa "además de la acción de proceder, el método de ejecutar algunas cosas, que es tanto como decir que Procedimiento es método normativo de un fenómeno de dimensión temporal, norma que regula un acto que se desarrolla en el tiempo, regla por la cual se producen modificaciones en una realidad para obtener un determinado resultado" (4); continúa diciendo el Licenciado Dahinten "Si insistimos en la indagación de este concepto en relación con el proceso veremos que a partir de la distinción entre "Proceso Natural y Proceso Intencional" se perfila el paralelismo entre Proceso y Procedimiento; se dice que es a partir de esta división, porque el Proceso Natural excluye toda idea de Procedimiento".

Existen tantos tipos de Procedimiento como Procesos, de esta manera se pueden distinguir los procedimientos jurídicos privados de los públicos, que en todo caso serán las normas reguladoras de los Procesos Jurídicos Privados y Públicos, respectivamente. Así, los Procesos Jurídicos pueden estar regulados implícita o explícitamente por las normas jurídicas. No todo proceso tiene una regulación; existen muchos procesos de orden jurídico carentes de regulación explícita (legal). Lo mismo pasa y con más frecuencia en el caso de los Procedimientos.

Los vocablos "Proceso" y "Procedimiento" son conceptos totalmente independientes entre sí. El concepto "Proceso" supone el conocimiento previo de las teorías de la Jurisdicción y de la acción, porque están íntimamente ligados, ya que no puede concebirse en el estado actual de la ciencia procesal, un proceso que no nazca como consecuencia del ejercicio de una acción y se desarrolle en virtud del ejercicio de la Jurisdicción.

El procedimiento, según el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas es, en general, la acción de proceder, el modo de tramitar las actuaciones judiciales o administrativas; o sea, el conjunto de actos diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución de un expediente o Proceso. (5)

(4) Dahinten Castillo, Jonny. *El Proceso Jurisdiccional*. Pág. 4

(5) Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo III, Pág. 390.

### 3. DIFERENCIAS ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Podemos decir que el Procedimiento es la forma; el Proceso el fondo; el - Procedimiento actúa de continente o molde, el Proceso actúa de contenido; el - Procedimiento indica el cauce, el Proceso conduce a la admisión o al rechazo, por ejemplo: El establecimiento de un plazo es un acto procedimental; su utili- zación, un acto procesal; la forma de redactar un escrito y la oportunidad de presentarlo corresponde a lo procedimental; los hechos y alegatos consignados en él, son materia del Proceso, porque tienden a fijar el planteamiento, a sos- tener una pretensión y a determinar una resolución .

El procedimiento es permanente, mientras no se reforme la Ley cuando ésta existe expresa; el proceso varía con cada actividad o inacción de las partes, y adquiere fisonomía distinta con las diferentes diligencias. El Procedimiento - pertenece al orden legal y a la observancia de los Jueces y encargados a nivel ejecutivo o legislativo, mientras que el Proceso corresponde a la iniciativa de las partes y a la decisión de los Juzgadores, pero además, el Procedimiento (so- bre todo a nivel administrativo) es la serie de actos y diligencias que regulan el despacho de los asuntos ante la Administración Pública, en la modalidad guber- na- tiva cuya expresión la constituye el expediente.

Ese es el punto que nos interesa para la presente tesis. La formación de un expediente a nivel administrativo específicamente.

Por otro lado, los derechos extranjeros, en su mayoría, diferencian entre el Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Jurisdiccional, basándose en la distinción tajante que existe entre Acto Administrativo y Acto Jurisdiccional.

En Guatemala, sin embargo se manejan simplemente las expresiones: Procedi- mi- ento Administrativo y Procedimiento Contencioso Administrativo, lográndose el efecto práctico de distinguir entre lo administrativo y lo judicial.

Pero todas las funciones estatales y en particular los Actos Administrati- vos, son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos sin dudar por normas adjetivas, o debieran ser dadas por ellas. El Procedimiento, enton- ces, es muy importante.

Dice el Licenciado Jorge Mario Castillo Gonzalez<sup>(6)</sup>, que en el fondo toda administración es procedimiento administrativo y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del Procedimiento Administrativo.

#### 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Algunos autores se han preocupado por establecer las características del Procedimiento Administrativo y sostienen que el mismo se caracteriza especialmente por su sencillez y rapidez y así debe ser por cuanto que la administración busca la satisfacción de los intereses generales de los administrados; pero la realidad de la administración demuestra lo contrario: El Procedimiento Administrativo es complicado y lento; la sencillez y la rapidez se constituye en fines que no se pueden descartar y por esto se crean nuevos métodos de control que hacen más lento el procedimiento visto por dentro.

Además el Procedimiento Administrativo es poco formal generalmente se inicia de oficio o por iniciativa del interesado, predominando en la Administración la primera forma de iniciación. En lo largo o corto del Procedimiento Administrativo puede prevalecer, dependiendo el caso, el seguimiento de oficio o el seguimiento por iniciativa del interesado.

Por otro lado, las decisiones basadas en el Procedimiento Administrativo se sujetan a formalismos especiales o específicos previstos en la Constitución Política, en las Leyes y Reglamentos.

Cabe agregar que el Procedimiento Administrativo se distingue del Procedimiento Jurisdiccional (o de Tribunal) porque el trámite no es igual, ni las etapas, formalidades, efectos o consecuencias de uno y de otro procedimiento.

El Procedimiento es público además, aunque en los últimos tiempos, en la Administración de Guatemala, la publicidad se permite exclusivamente a los interesados y ocasionalmente se prohíbe ésta a los interesados, cuando según criterio de las autoridades, no deben enterarse de los trámites para no afectar la libertad de decisión de la Administración.

---

(6) Castillo Gonzalez, Jorge Mario. Derecho Administrativo.

Por otro lado, el Procedimiento Administrativo podrá principiar ante determinado órgano administrativo, y, otro distinto, terminará dictando la resolución correspondiente; esto quiere decir que, en la Administración no cabe esperar que el órgano administrativo que conoce al principio sea forzosamente quien dicte la resolución final. También los órganos tramitan y preparan la emisión del acto administrativo que el órgano superior realiza mediante su firma. La etapa final del Procedimiento Administrativo se materializa en el Acto Administrativo; Acto que, en sí, contiene una declaración de voluntad y que entra a regir en el momento o tiempo de su modificación, de su notificación o de su publicación (en el Diario Oficial) según lo previsto en las Leyes. Y este acto puede ser impugnado por parte del interesado o afectado.

Dice el Licenciado Castillo Gonzalez en su libro de Derecho Administrativo, que al respecto, MERKL recuerda que el Derecho Administrativo ha establecido dos caminos: a) por un camino, siguiendo las normas jurídicas, se produce la decisión administrativa (resolución); y b) por otro camino, basándose en las normas jurídicas, se elimina la decisión (resolución) y se sustituye por otra mejor. (7) A este segundo camino, MERKL lo denomina: Procedimiento por la Vía del Recurso.

Fijémonos en que el Proceso, en cuanto a esencia, representa una serie metódica de pasos que nos va a llevar a un fin, es una forma plena de identidad y rigor, siendo no obstante, creativo.

Y el Procedimiento es un tanto más formal y está ligado hasta cierto punto a criterios discrecionales, sobre todo cuando se habla de la Administración Pública. Es decir, cuando hablamos de Proceso Penal, Proceso Civil, hablamos de esquemas debidamente desarrollados y justificados, con lo que LEIBNIZ denominaría la "razón suficiente" para ellos, pero cuando hablamos de Procedimientos, hablamos de caminos, de atajos, de recodos que la Administración, en un momento dado, puede usar para resolver un asunto determinado que interesa a los administrados.

Los Procedimientos pueden ser variados, pueden estar sujetos a la voluntad o política administrativa Estatal. Y Obviamente se robustecen y mejoran si están debidamente regulados, es decir contemplados en la Ley.

---

(7) Ver lineamientos en la obra citada. Nota de la Autora

## 5. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el presente trabajo se hace un estudio del Principio de Juridicidad y el Principio de Legalidad, con el propósito de aclarar el significado y alcances que el Principio de Juridicidad tiene con relación al Principio de Legalidad, en vista de que dentro de la Administración Pública son usados como sinónimos, lo cual es un grave error, porque la Legalidad permite al Funcionario - Público la discrecionalidad cuando no existen normas aplicables o hay laguna - Legal en los casos que tiene que resolver, lo que produce en ocasiones abuso de poder y arbitrariedad en sus resoluciones, situación que no es permitida por el Principio de Juridicidad.

### 5.1. PRINCIPIO DE JURIDICIDAD

En la Administración Pública el Principio de Juridicidad posee una cobertura amplia debido a que se hace uso de todo el Ordenamiento Jurídico, respetando la jerarquía que éste tiene.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 221, legaliza el Principio de Juridicidad, cuando indica que la función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es de "contralor de la Juridicidad" de la Administración Pública y que tiene atribuciones para conocer en casos de contienda por Actos o Resoluciones de ésta, o sea que es el Tribunal que debe impartir justicia, juzgando y resolviendo legalmente cualquier conflicto de intereses que se presentan o cualquier violación a las leyes.

La juridicidad es definida por el Diccionario de la Academia de la lengua Española como: La tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos y sociales", o sea que el Principio de Juridicidad no permite el uso de la discrecionalidad o de la fuerza, se ampara en el uso del Derecho para resolver los asuntos que conoce la Administración Pública, la une con el Derecho Administrativo.

El Licenciado Jorge Mario Castillo Gonzalez concluye que "Toda actividad - Administrativa debe someterse a la Ley o a Principios del Orden Jurídico establecido",<sup>(8)</sup> estos Principios son los Principios Generales del Derecho.

---

(8) Castillo Gonzalez, Jorge Mario. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág.112

Concluyo que la aplicación del Principio de Juridicidad pugna por la aplicación de los Principios Generales del Derecho ante los vacíos o lagunas Legales, puede que algunas veces no esté legislado pero cuando se encuentra legislada en la Constitución o en las Leyes, nunca es observada por sí misma sino hasta que los interpretes o juzgadores deciden su aplicación o no, con el fin de que las decisiones de la Administración Pública cuenten con algún fundamento jurídico. En cierta forma la Juridicidad perfecciona la Legalidad, porque cuando hay vacíos o lagunas legales no permite la libertad de resolver en forma discrecional sino obliga a aplicar los Principios del Derecho.

### 5.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Este Principio permite al Funcionario Público la discrecionalidad en los casos en que la Administración Pública no cuenta con normas aplicables o hay laguna legal, creando con ésto abuso de poder, situación que no se permite con el Principio de Juridicidad.

El Principio de Legalidad Administrativa enlaza a la Administración con la Ley, Reglamentos o las normas que conforman el Orden Jurídico del País, o sea - que siempre estará legislado y su fundamento es la Legislación de cada Estado, funciona de acuerdo a la escala jerárquica de las Leyes.

En conclusión, el Principio de Legalidad siempre estará legislado y su fundamento es la Legislación de cada País; funciona de acuerdo a la escala jerárquica de las Leyes. La Legalidad es insuficiente para someter a la Administración Pública a la Ley, mucho menos al Derecho y cuando existen vacíos o lagunas en las Leyes, da motivo para que los Funcionarios Públicos tengan libertad de acudir a la discrecionalidad y el abuso de poder.

### 5.3. OTROS PRINCIPIOS ESENCIALES

En todo Procedimiento Administrativo además de la aplicación de los Principios de Legalidad y Juridicidad, mencionados anteriormente, se aplican otros principios en general, por lo que considero básicos los Principios que comenta el Licenciado Castillo Gonzalez<sup>(9)</sup>, quien dice que el Procedimiento

---

(9) Castillo Gonzalez, Jorge Mario. Derecho Administrativo. Págs. 392, 393, 394 y 395.

Administrativo se rige por los Principios Sigüientes:

1. Legalidad y Justicia;
2. Seguimiento de Oficio;
3. Informalidad;
4. Derecho de Defensa
5. Imparcialidad;
6. Escrito;
7. Sin Costas; y
8. Sencillo, rápido, económico y eficaz

Veamos a que se refieren dichos Principios, porque esta reflexión dará fuerza a lo que expondremos posteriormente:

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y JUSTICIA:**

Porque el principal objetivo del Procedimiento Administrativo es brindar protección al que pide a la que impugna; y también defender las normas jurídicas para hacer valer la legalidad y justicia.

**PRINCIPIO DE SEGUIMIENTO DE OFICIO:**

Los Funcionarios y Empleados Públicos, tienen la responsabilidad de dirigir el Procedimiento Administrativo y de ordenar que se practique cuantas diligencias consideren convenientes para emitir la Resolución definitiva. En la Legislación Guatemalteca no se ha previsto la caducidad del procedimiento luego de transcurrido algún tiempo, el que se contaría a partir del día en que se paraliza el trámite por causa del interesado o afectado.

**PRINCIPIO DE INFORMALIDAD:**

El Procedimiento no debe de estar sujeto a formalismos. Los errores, deficiencias o lo que haga falta al iniciarse el Procedimiento Administrativo, debe hacerse ver desde el inicio de los trámites para que el interesado efectúe las correcciones, complete requisitos, aporte documentos etc. El Procedimiento Guatemalteco, aún es muy formalista, el error del interesado es aprovechado para resolver desfavorablemente en su contra; por otra parte este Principio obliga a la Administración a no calificar jurídicamente las peticiones, sino a tramitar peticiones sin cita de leyes, con citas equivocadas, documentación in

completa; a buscar en los memoriales (escritos) la intención de los interesados, a corregir los errores formales, etc. En este sentido, la Administración Pública Guatemalteca aún tiene criterios rígidos, es excesivamente formalista, derivado del propósito de hacer valer, en los trámites Administrativos, tanto la Ley - del Organismo Judicial, como el Código Procesal Civil y Mercantil, valga decirlo así, hacer valer criterios procesales y no criterios procedimentales.

#### PRINCIPIO DEL DERECHO DE DEFENSA:

Parte fundamental de este Derecho de Defensa, es el Derecho de ofrecer y producir pruebas y la obligación de la Administración de tramitar la prueba propuesta y que sea razonable. Este derecho obliga a la Administración a buscar - las pruebas antes de tomar decisiones y obliga al interesado, si fuera posible y necesario, a estar presente en todas las diligencias de prueba. Crea la oportunidad de exponer razones, antes y después de la emisión de la Resolución; antes de pedir; y después, al impugnar. Finalmente reconoce el Derecho de auxiliarse Profesionalmente, si así conviene a los intereses de la persona.

Constitucionalmente, el Derecho de Defensa se fundamenta en la declaración de que la defensa de la persona y sus derechos, son inviolables. Nadie puede - ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso (procedimiento) legal ante Juez o Tribunal (autoridad o Funcionario Público), ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente (artículo 12), el subrayado de la tesis es de la autora.

#### PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD:

Este Principio obliga a la Administración a basar sus actuaciones en la - igualdad de oportunidades. La violación de este Principio en la sustanciación del procedimiento Administrativo es común y corriente, debido a que todas las organizaciones públicas prevalecen las recomendaciones políticas y de amistad, las exacciones ilegales, los círculos de influencias que determinan decisivamente la parcialidad en la toma de decisiones.

#### PRINCIPIO DE PROCEDIMIENTO ESCRITO:

El Procedimiento Administrativo debe ser escrito, aunque excepcionalmente puede ser oral o verbal. Es tal la prevalecencia de lo escrito en la Administración Pública, que hasta la simple entrega de documentos o de copias para -



agregar al expediente, que puede efectuarse oralmente, mediante simple recepción, es objeto de presentación por escrito, conforme las instrucciones que dan los Su periores, verbalmente.

#### PRINCIPIO DEL PROCEDIMIENTO SIN COSTAS:

Con fundamento en este Principio, las resoluciones administrativas no conde nan en Costas pero, requieren el pago del impuesto, ahora bien, el Procedimiento Administrativo es gratuito.

#### PRINCIPIO DE SENCILLEZ, RAFIDEZ, ECONOMIA Y EFICACIA:

Este Principio, en conjunto expresa el propósito de las administraciones mo dernas que ya no soportan procesos o procedimientos burocráticos lentos, compli- cados y cargados de excesiva cantidad de traslados, que se resuelven en largos - años de trámites.

Estos Principios informan esencialmente al proceso y sólo supletoriamente - al procedimiento, que es por naturaleza, casuístico muchas veces.

#### 6. NATURALEZA DE LA LEY ADJETIVA

¿ En dónde se encuentra sustanciación adecuada para los procedimientos?, - pues en la misma norma o regla de conducta, imperativa o usual y esencialmente en la norma jurídica, que es una regla de conducta cuyo fin es el cumplimiento de un proceso legal. "Es aquella regla que según convicción declarada de una co munidad debe determinar exteriormente y de modo incondicionado la libre voluntad humana, (10) y específicamente en la Ley adjetiva, que es la que regula la aplic ción de otra, llamada sustantiva, limitada por lo común a exponer el precepto.

La Ley Adjetiva, por excelencia, es la procesal que da vida a la norma no - cumplida voluntariamente por el obligado o que restablece el Derecho desconocido por otro, pero la complementa la Ley Administrativa, que es la referente a la or ganización general del Poder Ejecutivo, al funcionamiento de sus propios órganos y a los Servicios Públicos. Resulta frecuente que no se esté ante leyes en el -

(10) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo III Pág. 36.

sentido de provenir del Parlamento; sino ante Decretos, Reglamentos, Ordenanzas, Ordenes Ministeriales y hasta circulares de Organismos con atribuciones en esfera específica, pero con imperio general en cuanto a vigencia y eficacia. Estas pueden revestirse con el carácter de normas adjetivas o procesales: Son - las que señalan un procedimiento. Es más, por su naturaleza cada precepto de - estos es de forma o procedimiento y, en opinión de quien escribe las presentes líneas, para favorecer al Principio de Legalidad y de Justicia, conveniente es tener debidamente reglamentados los procedimientos, sobre todo en un caso como el que nos ocupa en esta tesis, en el que no existe realmente, un Procedimiento claro, lo que deja librado al criterio de Gobiernos de turno, la forma de tratar a personas Guatemaltecas de escasos recursos, carentes de vivienda.

## CAPITULO II.

"LOS BIENES Y LOS DERECHOS SOBRE LOS MISMOS. LOS DERECHOS  
REALES DEL ESTADO".1. LOS BIENES Y LOS DERECHOS SOBRE LOS MISMOS

El Derecho ha sido definido como un conjunto de normas justas y coactivas que regulan las relaciones entre hombres; tal concepción nos pone de manifiesto que es el hombre el creador y destinatario de las normas jurídicas, siendo por esta circunstancia el sujeto del derecho; los seres inanimados o irracionales, de los que el hombre se sirve para la atención de sus necesidades, no pueden recibir el calificativo de sujetos del derecho.

Ahora bien, De Diego refiere que si el derecho concede poder de obrar y facultad de exigir, ambas potestades para existir concretamente "deben recaer en algo" y ese algo será el objeto de la relación jurídica.<sup>(11)</sup>

Los objetos del Derecho son pues, las cosas cuya estimación conceptual ha sido apreciada de manera diversa. En un sentido no tan amplio, pero vulgar, COSA es todo objeto que existe en el mundo exterior y fuera del hombre; filosóficamente el término es comprensivo de todo lo que existe o puede existir, concepción que incluye a toda entidad pensable o real o irreal.

Para el Derecho, sin embargo COSA es todo ente corpóreo o incorpóreo sobre el que puede constituirse una relación jurídica. Para que sea dable constituir una relación jurídica sobre las cosas, éstas deben observar dos condiciones: Ser útil, es decir que mediante su uso el hombre pueda satisfacer una necesidad. Y ser apropiables, cuestión que alude a la factibilidad de aprehensión que deben ofrecer, porque sino fuesen susceptibles de ser apropiados por el hombre, articulándolas en su disponibilidad, no podría sacar de ellas la utilidad que le es precisa y que los objetos encierra.

---

(11) Flores Juárez, Juan Francisco. "Derechos Reales en la Legislación Guatemalteca. Pág. 1

Toda cosa que se ajusta a tales presupuestos reciben la calificación jurídica de bien, estableciéndose con la aplicación de tal denominación una diferencia entre los términos "cosas naturales" y "cosas jurídicas" o "bienes". El segundo sentido por particularizar a un sector de los anteriores viene a ser de índole específica.

Los Bienes en razón de lo expuesto, son definidos de la siguiente manera: "Son bienes todos los objetos que por útiles y apropiables sirven para satisfacer las necesidades Humanas".(12)

Nuestro Código Civil en su artículo 442, indica de acuerdo con la doctrina que "Son bienes las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación"; en su artículo 443 reconoce tácitamente la característica de utilidad al determinar que las cosas apropiables son las que por su naturaleza o por disposición de la Ley no están fuera del comercio.

## 2. CLASIFICACION DE LOS BIENES

Referente a la clasificación de las cosas la más importante es la que se ha hecho dividiéndolas en muebles e inmuebles, misma clasificación que se encuentra en nuestro Código Civil en los artículos 445 y 451.

Los civilistas definen los Bienes Inmuebles diciendo que son "los que no pueden trasladarse de un punto a otro sin deterioro, nuestro Código Civil en el artículo 446 estipula "Se reputan bienes inmuebles. Se consideran inmuebles para los efectos legales, los derechos reales sobre inmuebles y las actuaciones que les aseguran". Y los muebles "los que pueden soportar dicho traslado sin alterar su naturaleza". Nuestro Código Civil indica en el artículo 451 "Son bienes muebles: 1o. Los bienes que pueden trasladarse de un lugar a otro, sin menoscabo de ellos mismos ni del inmueble donde esten colocados;...". pero las leyes civiles introducen en este concepto gramaticales desviaciones que modifican la naturaleza de las cosas. De aquí que sean varios criterios legales de determinación de las cosas muebles e inmuebles.

---

(12) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Pág. 270

## 2.1. CLASIFICACION DOCTRINARIA

El Licenciado Juan Francisco Flores Juárez en "Los Derechos Reales en la Legislación Guatemalteca", anota una de las clasificaciones más completas sobre los bienes y es la siguiente, basándose en sus cualidades físicas o jurídicas, y en su conexión:

### A) POR SUS CUALIDADES FISICAS O JURIDICAS:

**CORPORALES:** Que son aquellos que tienen una existencia física apreciable por nuestros sentidos Ejem: una mesa

**INCORPORABLES:** Aquellos que aún no teniendo manifestación concreta y tangible producen efectos jurídicos determinables. Ejem: Los derechos de Autor.

### 2) POR SU DETERMINACION:

**GENERICOS:** Aquellos a los que alude identificandoles por su naturaleza común Ejem: Un automovil.

**ESPECIFICOS:** Aquellos que se particularizan por elementos de exclusiva pertenencia a su naturaleza Ejem: Un automovil Marca Ford.

### 3) POR SU SUSCEPTIBILIDAD DE SUBSTITUCION:

**FUNGIBLES:** Aquellos que por no tener una individualidad propia y determinada pueden ser substituidos por otros de su mismo género Ejem: Una libra de azúcar.

**NO FUNGIBLES:** Los que teniendo una individualidad precisa y concreta no pueden ser representados o sustituidos por otros. Ejem: La Piedad - de Miguel Angel.

### 4). POR LAS POSIBILIDADES DE USO REPETIDO:

**BIENES CONSUMIBLES:** Aquellos en que el uso altera su substancia de tal manera que impide un ulterior aprovechamiento de sus funciones. Ejem: La tinta.

**BIENES NO CONSUMIBLES:** La no consumibilidad hace referencia a la factibilidad que ofrecen ciertos bienes de mantener su naturaleza intacta pese al uso que de ellos se haga Ejem: un automóvil.

5) POR LAS POSIBILIDADES DE FRACCIONAMIENTO:

**BIENES DIVISIBLES:** Son aquellos que pueden fraccionarse en partes, sin detrimento de su naturaleza. Ejem: los inmuebles.

**BIENES INDIVISIBLES:** Son aquellos que no admiten la división sin menoscabo de su naturaleza y de su uso. Ejem: un reloj.

6) POR SU EXISTENCIA EN EL TIEMPO:

**BIENES PRESENTES:** Son aquellos que gozan de existencia actual; viven en la realidad del orden físico o legal en el momento de ser tenidos en cuenta como tales, al constituirse una relación jurídica Ejem: una finca.

**BIENES FUTUROS:** Son aquellos que si su existencia no es real deben racionalmente esperarse que pueda tenerla, como susceptibles de venir a la vida Ejem: La cosecha de una finca.

7) POR SU EXISTENCIA EN EL ESPACIO Y POSIBILIDAD DE DESPLAZAMIENTO:

**INMUEBLES O RAICES:** Son aquellos que no pueden trasladarse de un punto a otro sin deterioro.<sup>1</sup> Sanchez Román y De Diego admiten que los bienes inmuebles pueden ser considerados en atención a los siguientes criterios:

- a) Inmuebles por su Naturaleza: Lo son únicamente el suelo y el subsuelo.
- b) Inmuebles por Incorporación: Que son todos aquellos bienes que merecen calificación de inmuebles por hallarse unidos al suelo de una manera permanente: Ejem: Los edificios.
- c) Inmuebles por Destino: Bonet citado por Puig Peña establece que son aquellos que siendo muebles por naturaleza están al servicio permanente de un fundo o ajenas Ejem: Los semovientes al servicio de una explotación.

- d) Inmuebles por Analogía: Son bienes incorpóreos que por constituir derechos sobre inmuebles que se asimilan a éstos. Ejem: La Hipoteca.

B) POR LA CONEXION DE UNOS CON OTROS:

1) POR SU CONSTITUCION Y CONTENIDO:

**BIENES SINGULARES:** Que son comprensivos de los simples y los compuestos. Los primeros son aquellos constituidos por un todo orgánico, como una estatua o un semoviente, y los segundos integrados por la fusión de varios simples, tal el caso de un automovil

**UNIVERSALIDADES:** Son los bienes que están constituidos por varios elementos entre los que no existe una vinculación material, cuestión que no obsta para que sean considerados como un todo. Ejem: Una biblioteca o un rebaño.

2) POR LA JERARQUIA EN QUE ENTRAN EN RELACION:

En atención a este punto de vista los bienes pueden ser Principales y Accesorios, existiendo para determinar estas condiciones los siguientes criterios:

- a) El de la existencia independiente o dependiente de los bienes: Según este criterio, será accesorio aquel de los bienes cuya existencia está condicionada por el otro. Ejem: Los botones en relación a un vestido.
- b) El de la importancia y finalidad: De acuerdo al cual será bien principal el que tenga mayores atributos de trascendencia en relación a otro. Ejem: Una casa en relación a las lámparas de que esté dotada.
- d) El del Valor: Que preconiza que son principales los bienes de mayor valor.

3) POR LA SUSCEPTIBILIDAD DEL TRAFICO:

**COBAS DENTRO DEL COMERCIO:** Que son susceptibles de tráfico mercantil.

**COAS FUERA DEL COMERCIO:** Son aquellas que no pueden ser objeto de mercado.

Esta imposibilidad puede ser absoluta como en el caso de - ciertos productos que por ningún motivo pueden ser objeto de compraventa. Ejem: La venta del sol o de la luna y Relativas cuando para que sean objeto de tráfico han de sujetarse a - ciertas autorizaciones y formalidades, tal la situación de - las cosas divini iuris o de ciertas drogas.

4) POR EL TITULAR DE SU PROPIEDAD:

BIENES DEL ESTADO Y DE CORPORACIONES

BIENES PARTICULARES

POR EL CARACTER DE SU PERTENENCIA:

Bienes del Dominio Público: Son aquellos cuyo dominio se atribuye al Estado o al Municipio. Pueden ser:

DE USO PUBLICO COMUN: Tales las calles, los parques.

DE USO PUBLICO NO COMUN: Como el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos.

BIENES DE PROPIEDAD PRIVADA: Aquellos que son pertenencia de los particulares. (13)

2.2. CLASIFICACION DE NUESTRO CODIGO CIVIL:

Nuestro Código Civil en el Capítulo I, Título I del libro II, adapta:

---

(13) Flores Juárez, Juan Francisco. Los Derecho Reales en la Legislación Guatemalteca.



A) POR LA POSIBILIDAD DE TRAFICO: Los artículos 443 y 444, ya que nuestro Código acepta en forma taxativa la imposibilidad de comercializar cierto tipo de Bienes señalando a la vez los que están excluidos del mercado "aquellos que por su naturaleza o por disposición de la ley son considerados irreducibles a propiedad particular". Dentro de este marco de prohibición pueden ubicarse los bienes nacionales de uso no común sobre los que pesa una limitación absoluta en este sentido.

B) POR SU UBICACION EN EL ESPACIO Y SUS POSIBILIDADES DE DESPLAZAMIENTO:

Los artículos 445, 446 y 451 la incorporación que muestra legislación hace de este criterio es undante, por cuanto que la misma produce consecuencias absolutamente concretas tales como: La existencia de una Institución específica de control de la propiedad, llamada Registro de la Propiedad; la existencia y regulación de los derechos reales de garantía, hipoteca y la prenda cuya concreción en el ámbito gravita en función de los conceptos de bienes muebles e inmuebles.

C) POR SUS POSIBILIDADES DE SUBSTITUCION:

En el artículo 454 se refleja objetivamente en 2 figuras contractuales cuya esencia oscila en torno a la fungibilidad o no fungibilidad a que son el mutuo y el comodato.

Y encontramos en el capítulo II del Título I del mismo libro,

a) Por su relación con la persona a quienes pertenecen, el artículo 456 que los clasifica en Bienes del Dominio del Poder Público o de Propiedad de los particulares; el artículo 457 se refiere a los Bienes de Dominio Público o sean los que pertenecen al Estado o a los Municipios los cuales indica que se dividen en: Bienes de Uso Público Común y de Uso Especial; el artículo 458 estipula cuales son los Bienes Nacionales de Uso Público Común; el artículo 459 los Bienes Nacionales de Uso Común y el artículo 460 Los Bienes de Propiedad Privada. Esto nos interesa mucho para este tema de tesis.

Ahora bien, el artículo 461, se refiere al aprovechamiento de los Bienes Nacionales e indica que los Bienes de Uso Común son inalienables e imprescriptibles, pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las res

tricciones que establece la Ley.

### 2.3. LOS DERECHOS REALES DEL ESTADO

Los Bienes Inmuebles por razón de las personas a que pertenecen, se clasifican en: Bienes de las Entidades Públicas y Bienes de los Particulares.

A la vez los Bienes de las Entidades Públicas pueden ser de Dominio Público o de Dominio Privado (patrimoniales). La diferencia fundamental entre ambos, - desde el punto de vista jurídica, radica en el diferente ordenamiento al que corresponde su regulación. Mientras los de Dominio Público se rigen por las normas del Derecho Público, los Patrimoniales siguen las reglas establecidas por el Derecho Privado para la propiedad.

El Dominio Público se caracteriza porque la tutelaridad de los bienes corresponde a una persona jurídica pública, destinados a una función propia de la entidad pública titular. Sobre esta orientación, se señalan como criterios diferenciadores de las categorías de los bienes los siguientes:

- a) El del destino: considerando como Bienes de Dominio Público o de aprovechamiento común los destinados al uso directo del Público;
- b) El del Carácter con que se poseen. Así se consideran como Bienes del Dominio Público los que el Estado o Municipios poseen como personas públicas. Y Bienes Patrimoniales los que esas mismas entidades poseen como personas jurídicas, con el mismo título que otra persona cualquiera;
- c) El de la función Económica que los Bienes desempeñan. Barassi considera como Bienes del Dominio Público los que satisfacen las necesidades colectivas en concepto de Bienes Directos, y como Patrimoniales los que procuran indirectamente dicha satisfacción.

Por último, para algunos Administrativistas, como Gastón Jezu, Gascón y Marín<sup>(14)</sup> no basta la afectación de la cosa ni el elemento subjetivo para definir netamente el Dominio Público, sino que es necesario además que exista un interés muy generalizado en el uso que de la cosa se haga, y un régimen especial para el uso de la cosa de dominio público y para el mantenimiento de tal condición jurídica.

Nuestra Legislación en el artículo 458 del Código Civil estipula, que los

---

(14) Puig Peña, Federico. Compendio de Derecho Civil Español

Bienes de Dominio del Poder Público pertenecen al Estado o a los Municipios y se dividen en:

1. Bienes Nacionales de Uso Público Común; y
2. También estipula en su artículo 459 de la misma norma legal cuales son los Bienes Nacionales de Uso No Común.

Los Bienes de Uso No Común son inalienables e Imprescritibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes con las restricciones establecidas por la Ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que establecen las Leyes respectivas. También estipula que los Bienes que constituyen el Patrimonio del Estado de los Municipios y de las entidades Estatales descentralizadas, están sujetos a leyes especiales o específicas y subsidiariamente a lo dispuesto en el Código Civil, a la vez el artículo 463 de la Ley citada dice que el traspaso de los Bienes del Dominio Público de Uso No Común al Patrimonio del Estado o de los Municipios, deberán hacerse llenándose los trámites que señalan la Leyes y Reglamentos respectivos. Y queda la inquietud de las fincas Estatales que son Bienes de Uso No Común, los cuales por mandato legal, pueden ser vendidos.

Anteriormente, y si mediaba justificación, se hacía mediante Pública Subasta, como único procedimiento, pero a partir del 6 de julio de 1956, con la emisión del Decreto 1096 del Congreso de la República, esta venta pudo hacerse, de clarando las fincas Estatales para la venta sin necesidad de posible subasta en fracciones de terrenos y a precios simbólicos, para que personas de escasos recursos obtuvieran terrenos en los cuales ubicar su vivienda.

La falta de definición de algunos criterios, como la noción "escasos recursos" y la carencia de un Procedimiento reglado, son algunos valladares para aplicar este precepto, algunas veces.

## CAPITULO III.

"ESTUDIO DEL DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA,  
SU REGLAMENTO Y ADICIONES. SUS ACIERTOS Y DESACIERTOS  
AL SER APLICADOS A FINCAS ESTATALES"

Para tocar este tema es necesario recordar y hacer la observación que la vivienda en la actualidad está muy alto el precio y el asalariado no puede pagar los costos de las mismas en virtud del galopante ritmo de la inflación, -- por lo que la mayor parte de las viviendas de los sectores asalariados carecen de drenajes adecuados, agua potable etc..., el derecho a una vivienda digna esta vedado para la mayoría de los Guatemaltecos. El Licenciado Juan Miguel Noguera Rojas, en su tesis de graduación, hizo ya consideraciones en torno al problema.<sup>(15)</sup>

Tan sólo el volumen poblacional del Departamento de Guatemala ascendió -- en 1980 a un total de 1,626.953 habitantes, de los cuales el 79.9% residía en áreas urbanas y el 20.1% en el área rural.

La distribución de esta población en el territorio departamental mostró para el año de 1980 una tendencia a la concentración, principalmente en los -- Municipios de Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Chinnautla y Petapa con densidad de 4,654 habitantes por Km<sup>2</sup>, para Guatemala, superior a la densidad nacional de 66 habitantes por Km<sup>2</sup>.<sup>(16)</sup>

La vivienda constituye una de las necesidades básicas de la población pero el problema del déficit habitacional se ha venido incrementando, ya que los esfuerzos de lograr que la mayor parte de la población tenga la posibilidad de habitar una vivienda segura, con sus necesidades mínimas de servicios básicos e infraestructura, el tratamiento que se ha dado ha sido poco efectivo, tanto en as-

---

(15) Noguera Rojas, Juan Miguel. "Legislación de los Bienes del Estado, con fines de satisfacer la necesidad de vivienda de personas de escasos recursos. Análisis del Decreto 1096 del Congreso de la República". Guatemala 1991.

(16) Plan Nacional de Desarrollo 1984-1986; Plan Regional de Desarrollo del Departamento de Guatemala; Guatemala 1983; Pág.5.

pectos cuantitativo como cualitativos, llegándose a contar con un déficit habitacional estimado en 553.000 viviendas.<sup>(17)</sup> Esa estimación es todavía corta, si aplicamos progresiones adecuadas al crecimiento poblacional.

La demanda de vivienda por niveles de ingresos para el período 1984-1986 indicó la existencia de los estratos siguientes: Vivienda alta 1.2%, vivienda media 16.1%, y vivienda básica 46.8% y otras acciones para hacer sujetos de crédito a la población más pobre el 35.9%.<sup>(18)</sup>

Los dos últimos de los estratos citados sumaban el 82.7% de la población cuya situación estaba en función de ingresos familiares promedios bajos. Así mismo, existían cerca de 40 áreas de asentamientos urbanos muy pobres, alrededor de la ciudad de Guatemala que dada la magnitud requerían de una consideración inmediata además de una adecuada planificación para su desarrollo.<sup>(19)</sup>

En Guatemala, el derecho a la vivienda se ha plasmado en casi todas las Constituciones de la República; para no disgregar sólo recordemos que en la Constitución Política (la vigente) en su artículo 119, se establece: OBLIGACIONES DEL ESTADO. Son obligaciones del Estado:... g) Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias Guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente.

A pesar de este precepto Constitucional citado, el problema de la vivienda para las clases medias y bajas de la sociedad, se ha agudizado, por la explosión demográfica, la falta de empleo y los altos índices de inflación; es por eso que considero que el Estado debe diseñar las políticas más adecuadas para resolver el problema de la vivienda en nuestro País. Al menos, en lo que sus posibilidades lo permitan.

---

(17) Plan Nacional de Desarrollo 1984-1986; Plan Sectorial, Sector Vivienda, Guatemala 1983; Pág. 5.

(18) Demanda de Vivienda por Niveles de Ingresos 1986; Gráfico de referencia, SEGEPLAN 1984.

(19) Resolución GSI-84-90 del Gabinete Social.

En relación a la política de Gobierno para la dotación de vivienda a la población necesitada, el Banco Nacional de la Vivienda "BANVI" es (o fue) la Institución Estatal descentralizada cuyo objetivo primordial era dotar de vivienda adecuada a las clases mayoritarias del País, y su intervención fue considerada adecuada por algunos, tal el caso del Licenciado Juan Miguel Noguera Rojas en su tesis.

Por otra parte, el Organismo Ejecutivo, puede intervenir en forma directa, a través de la aplicación del Decreto 1096 del Congreso de la República y su Reglamento, una Ley que es poco conocida por particulares y Profesionales del Derecho y cuyo análisis me propongo a realizar para observar los pro y los contras de la misma, sobre todo en cuanto al procedimiento.

La capital de Guatemala, antiguamente estuvo formada por Barrios, muchos pobladores de estos barrios adquirieron por invasiones y posteriormente algunos lotes de terreno del Estado fueron adjudicados mediante Acuerdos Gubernativos, encomendándole desde el año de 1928, el levantamiento Topográfico correspondientes a la Dirección General de Obras Públicas; además, esta Dirección trabajó en la adjudicación, en coordinación con la Comisión que para el efecto se nombró. La adjudicación se hacía con la condición resolutoria de no poder vender, enajenar, hipotecar o gravar durante 10 años las propiedades que se adquirían por adjudicación, como ejemplos de estas adjudicaciones están los Barrios "La Recolección", "La Palmita" según Acuerdo Gubernativo de fecha 4 de junio de 1928. El Gallito, Zona 3 de esta ciudad, por Acuerdo Gubernativo de fecha 11 de febrero de 1928.

Según Acuerdo Gubernativo de fecha 13 de junio de 1951, durante el Gobierno del Presidente Jacobo Arbens Guzmán, la finca denominada "OAKLAND" se destinó a la venta para los empleados del Tribunal y Contraloría de Cuentas, con la condición resolutoria de no vender, hipotecar o gravar dichas propiedades durante el lapso de 15 años; otro ejemplo que se dió antes de que se emitiera el Decreto 1096 del Congreso de la República, es el Decreto 2560 del Presidente de la República General Jorge Ubico, por medio del cual se procedió a lotificar y urbanizar las fincas que actualmente forman la finca número 1038, folio 10, libro 6 de Izabal, misma que se formó con la unificación de 21 fincas adquiridas por el Gobierno de la República en Jurisdicción de Puerto Barrios, Izabal,

lotes que, cuando no se habían unificado las fincas, se adjudicaron gratuitamente, ya que posteriormente, cuando se unificaron y se formó la finca inscrita número 1038, folio 10, libro 6 de Izabal, se declaró para la venta por medio del Decreto 1096 del Congreso de la República, dándoles un precio simbólico como fue vender a cinco o diez centavos el metro cuadrado.

Lo anterior lo expongo para poder observar cuales son los antecedentes históricos del Decreto 1096 del Congreso de la República, su Reglamento y modificaciones.

El Decreto 1096 del Congreso de la República es publicado el 6 de julio de 1956 durante el Gobierno del Presidente Carlos Castillo Armas; se tiene por objeto llevar a la práctica una política del Organismo Ejecutivo, en relación a la vivienda, ya que es deber del Estado procurar por todos los medios a su alcance, la solución adecuada del problema de vivienda, por lo que debía de contarse con todos los terrenos necesarios para la construcción de viviendas. Más adelante enumeraré las fincas que han sido puestas a la venta por el Gobierno de la República, satisfaciendo en una pequeña parte la problemática habitacional que tiene nuestro País al respecto.

El Decreto 1096 del Congreso de la República, es publicado el 6 de julio de 1956, y en su artículo lo. establece: "Se autoriza al Organismo Ejecutivo para que pueda proceder a la venta de parcelas o lotes de fincas rústicas y urbanas que dicho Organismo dedique a la construcción de viviendas. Para tal fin se le exonera de la obligación de sacarlas a subasta y el precio de la venta será el que fije el Acuerdo Gubernativo correspondiente". Puede observarse que autoriza al Ejecutivo para vender fincas propiedad del Estado, destinadas únicamente para la construcción de viviendas y exonera a la enajenación que se efectúe al amparo de esta Ley, de la obligación de realizar la Pública Subasta por medio del Código Fiscal. Es decir que el Estado actualmente ha tenido 2 formas de vender Bienes Inmuebles Nacionales:

1. Por medio del Código Fiscal conforme a sus artículos 1439,1440,1441,1442,-1443,1444,1445 al 1457 hasta finales del año de 1992. Entonces entró en vigencia la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. En el capítulo único tanto en la Ley como de su Reglamento, se encuentra el Título "ENAJENACION Y TRANSFERENCIA DE BIENES DEL ESTADO", encontrándose en la Ley la aplicación de los artículos 89 y 90; y en el Reglamento los artícu-

los 58, 59, 60 y 61; estableciendo para la venta de Bienes Inmuebles el procedimiento de la Pública Subasta como una obligación.

2. Por medio del Decreto 1096 del Congreso de la República, exonerando las ventas que realice el Estado a particulares de Bienes Inmuebles Estatales de la Pública Subasta a que se refiere la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, cuando se trate de satisfacer las necesidades de vivienda de la población Guatemalteca de más escasos recursos.

El Decreto 1096 del Congreso de la República es eminentemente social; el espíritu de esta Ley es favorecer a las personas que carecen de vivienda así como de recursos económicos para obtenerla; su finalidad fue:

- a) La de regular la venta de Bienes Propiedad de la Nación, destinadas únicamente para vivienda de personas de escasos recursos; y
- b) Tratar en esta forma de legalizar, en gran cantidad, situaciones de hecho, en cuanto a que muchos particulares tienen invadidas fincas nacionales y a este problema hubo de buscársele solución, ya que era sumamente difícil (im posible se podría decir), desalojar a miles de personas particulares que han construido sus viviendas en esta capital y en el interior de la República sobre fincas Nacionales.

Esta segunda finalidad es la que, en la práctica, el Decreto 1096 del Congreso de la República, ha llenado en una parte, pues la venta de lotes, se ha hecho únicamente a los que tienen en posesión terrenos en áreas de fincas previamente declaradas para la venta por medio del referido Decreto, esto con el fin de que las personas invasoras o poseedoras tengan un título de propiedad y evitarles problemas de poder demostrar la Propiedad del Inmueble en un futuro. El Organismo Ejecutivo, hasta la fecha, no ha destinado para la venta una finca Estatal previamente lotificada, ya que después de la creación del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), es a este Organismo al que ha competido formalmente lo relativo a dotar de vivienda a la clase necesitada del País. La aplicación del Decreto 1096 del Congreso de la República ha tenido, en la práctica, únicamente la función de legalizar situaciones de hecho, invasión de fincas nacionales por parte de familias de escasos recursos, aunque por un criterio antojadizo, se normara en torno a que el Estado debía planificar en dichas zonas, lo que resulta físicamente tortuoso y socialmente difícil de manejar.



Cabe mencionar que al entrar en vigor el Decreto 1096 del Congreso de la República, la tramitación de la venta de lotes nacionales, fue asignada al Departamento de Bienes del Estado y Licitaciones, hoy Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas, conforme al Decreto 106-71 del Congreso de la República, Ley del Ministerio de Finanzas Públicas, y su Reglamento.

Partiendo de los considerandos del mismo, se infiere que el Decreto 1096 del Congreso de la República fue creado porque es obligación fundamental del Estado velar por la elevación del nivel de vida de los habitantes del País, así como fomentar la construcción de viviendas; su finalidad fue la de procurar Justicia Social, para brindarle seguridad a las personas y a las familias de los poseedores de lotes de terreno en fincas nacionales, porque la familia es el elemento fundamental de la Sociedad. Tenemos el caso de las siguientes fincas que fueron declaradas para la venta, amparadas en el espíritu eminentemente social del Decreto 1096 del Congreso de la República:

1. Por medio del Acuerdo Gubernativo de fecha 14 de agosto de 1981 el Organismo Ejecutivo, declaró para la venta las siguientes fincas Propiedad de la Nación: la número 1162, folio 110, libro 36 Antiguo de Guatemala, denominada EL GALLITO; SANTA LUISA Y JOCOTALES finca número 8795, folio 171, libro 150 de Guatemala; LA PALMITA finca 44204, folio 175, libro 359 de Guatemala; COLONIA REYNA BARRIOS Zona 13, finca 226, folio 150, libro 20 de Guatemala; Lotes en PUERTO BARRIOS finca 1038, folio 10, libro 6 de Izabal; y SAN JOSE CITO en Retalhuleu, fincas 18536 y 3062, folios 169 y 53, libros 71 y 18 "A" de Retalhuleu, respectivamente, para vivienda.
2. Por medio del Acuerdo Gubernativo de fecha 1 de octubre de 1959, se dispuso la creación de la Ciudad Pedro de Alvarado; ampliando esta disposición con el Acuerdo Gubernativo de fecha 2 de julio de 1980, en el cual se indica el área que se deberá desmembrar de la finca declarada para la venta, número 9230, folio 167, libro 62 de Jalapa-Jutiapa, indicando como medio para la adjudicación de los mencionados lotes, el procedimiento dado a los expedientes relacionados con el Decreto 1096 del Congreso de la República y su Reglamento.

3. Por medio del Acuerdo Gubernativo 422-86 del 10 de julio de 1986 se declaró para la venta los lotes 11, 14, 15, 17, y 18 a desmembrarse de la finca rústica 26765, folio 207, libro 246 de Guatemala, denominada LAS CAMELIAS en jurisdicción de Fraijanes, Departamento de Guatemala.
4. Según Acuerdo Gubernativo número 894-87 de fecha 12 de octubre de 1987, se declaró para la venta la Finca Estatal número 22,256, folio 105, libro 220 de Guatemala.
5. En el Acuerdo Gubernativo de fecha 21 de Septiembre de 1988, la venta de una finca que no tiene registro ubicada en el Cantón SAN JOSECITO en la ciudad - de Retalhuleu.  
En la actualidad es la finca número 10987, folio 99, libro 36 de Bienes de - la Nación.
6. Según Acuerdo Gubernativo 278-89 del 24 de abril de 1989, se declaró para la venta LA REYNITA, Zona 6 de esta Ciudad Capital.
7. Por Acuerdo Gubernativo 740-88 del 21 de septiembre de 1988, la finca denominada SAN JOSECITO, RETALHULEU.
8. Mediante Acuerdo Gubernativo 188-90 del 31 de enero de 1990, la finca denominada LA ESPERANZA, en el Departamento de Escuintla.
9. Según Acuerdo Gubernativo número 694-92 de fecha 20 de agosto de 1992, se - declaró para la venta la finca denominada EL MORLON del Municipio de Amatitlán con número de registro 136, folio 15, libro 2451 de Guatemala.

El texto del Decreto 1096 del Congreso de la República y su Reglamento, aparecen en los anexos de esta tesis, pero en general dicen:

En el Decreto 1096 del Congreso de la República en su artículo 10. autori

za al Organismo Ejecutivo para que pueda vender parcelas o lotes de fincas rústicas y urbanas que se destinen a la construcción de vivienda, exonerando de - la obligación de sacarlas a Subasta, el precio lo fijará el Acuerdo correspondiente.

El Reglamento del Decreto 1096 del Congreso de la República, estipula que todo Guatemalteco interesado en adquirir por compra un lote de terreno propiedad de la Nación, en el lugar de su domicilio deberá llenar un formulario en - el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (hoy Ministerio de Finanzas Públicas), acompañando los siguientes documentos: Constancia de Carencia de Bienes Inmuebles, Constancia de Buenos Antecedentes de la Policía Nacional, Certificación del Registro de la Propiedad Inmueble de la finca propiedad de la Nación, Plano del lote y Cédula de Vecindad del solicitante y Certificaciones de Nacimiento de hijos y esposa si los tuviere. Además tiene las prohibiciones de que las personas que no pueden adquirir otros lotes propiedad de la Nación. Estipu la las dimensiones máximas a venderse; contiene la cláusula resolutoria de no - vender el lote que se compra en un término de 10 años, ni arrendarlo en un térmi no de 5 años; a la vez faculta al Departamento de Bienes del Estado y Licitacion es y Asuntos Alemanes (hoy Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones) del Ministerio de Finanzas Públicas para que dictamine previamente en relación a la autorización de la venta.

Posteriormente a esta Ley y su Reglamento se le efectuaron las siguientes - adiciones al Reglamento:

Con fecha 28 de enero de 1967, hay un Acuerdo Gubernativo, por medio del - cual se adiciona el artículo 5o. que indica: "EN LAS PARCELAS O LOTES A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR LOS PROPIETARIOS PODRAN INSTALAR ESTABLECIMIENTOS - COMERCIALES INDUSTRIALES, DE UTILIDAD PUBLICA, SERVICIOS PUBLICOS Y CUALQUIERA OTRO DE LA MISMA NATURALEZA, SUJETOS A LOS REQUISITOS Y CONDICIONES DE LOS PLANOS RESPECTIVOS Y AL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES CORRESPONDIENTES" o sea que ya no sólo podrá destinarse para vivienda. También, en algunos casos, cuando se les ha vendido para vivienda a los propietarios, éstos podrán instalar establecimientos comerciales o industriales de utilidad pública.

El 26 de febrero de 1971 según Acuerdo Gubernativo, se adiciona el artículo

40. del Reglamento que estipula: "Las dimensiones MAXIMAS A VENDERSE SERAN DE CUATROCIENTOS METROS CUADRADOS EN FINCAS URBANAS Y DOS MANZANAS EN FINCAS RUSTICAS, EQUIVALENTE A UNA HECTAREA, TREINTA Y NUEVE AREAS Y CUARENTA Y CUATRO PUNTO CINCUENTA CENTIAREAS. EN CASOS ESPECIALES, DEBIDAMENTE COMPROBADOS Y A JUICIO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SE PODRA VARIAR LA EXTENSION MAXIMA QUE SE FIJA EN EL PRESENTE ARTICULO." La modalidad en este caso se refiere a casos especiales debidamente comprobados y a juicio del hoy Ministerio de Finanzas Públicas, en que se podrá variar la extensión máxima que se fijó en el Reglamento, debido a circunstancias como el calor excesivo de una región, o a la necesidad de contar con un terreno más amplio para animales domésticos en áreas rurales y poco pobladas, o a terrenos suavosos o pantanosos que hay necesidad de rellenarlos a costo del interesado.

El Acuerdo Gubernativo de fecha 30 de Diciembre de 1985, fija el precio de las parcelas o lotes de fincas rústicas y urbanas que el Organismo Ejecutivo destina a la construcción de vivienda, conforme el Decreto 1096 del Congreso de la República, y hace la salvedad de que para futuras áreas destinadas a fines de vivienda por el Poder Ejecutivo, en fincas propiedad de la Nación, se estandarizará la medida de cada lote, en doscientos metros cuadrados en terrenos urbanos y - admitiéndose medidas superiores en áreas especiales.

El Decreto 1096 del Congreso de la República abrió al Ejecutivo las puertas legales para vender a particulares fincas del Estado, destinadas para vivienda. Este Decreto que es sumamente escueto, ya que como puede observarse consta de 3 artículos incluyendo el día que empezará su vigencia, no determinó que tipo de personas serían beneficiadas por el Estado, por este medio; no fue sino hasta la promulgación de su Reglamento, que se hizo casi 3 años después de entrar en vigencia la Ley Ordinaria, ya que se especificó a las personas que se les podía aplicar este Decreto, excluyendo del beneficio de éste a: A) A los extranjeros; B) A los Guatemaltecos que tuviesen bienes inmuebles ya sea en la República o fuera de ella; y C) A los Guatemaltecos que tengan medios suficientes para vivir.

El Decreto 1096 del Congreso de la República, su Reglamento y sus modificaciones, representan un pequeño problema y es el de que todos contienen normas sustantivas y no tanto normas adjetivas, es decir que no nos da un procedimiento ola

ro a seguir; no existe obviamente un proceso que pueda definir las actuaciones. Estas son realizadas en forma discrecional; dependiendo de la autoridad y capacidad del funcionario, así es el procedimiento a seguirse a la hora de que se inicia una solicitud.

1. TRAMITE DE LOS EXPEDIENTES POR MEDIO DEL DECRETO 1096 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

Pero, ¿Cómo se tramitan en la actualidad estas solicitudes?

Originalmente los expedientes se inician con una solicitud dirigida al señor Ministro de Finanzas Públicas o al Director de Bienes del Estado y Licitaciones de ese Ministerio. A partir de ese momento, se inician las acciones por parte de la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, para confirmar que la persona llena los requisitos establecidos en la Ley y señalados anterior y posteriormente en esta tesis. Debido a la falta de información y a falta de regulación, las personas pueden incurrir en el error de presentar junto a la solicitud todos los requisitos que se establecen en el Reglamento, no obstante ello, al terminarse la gestión relativa a su expediente se les van a volver a pedir, esto por que, las actuaciones en las distintas Dependencias que conocen se demoran y los documentos tienen cierto tiempo de vigencia; si nosotros prestamos atención al orden que se sigue para tramitar el expediente, podría perfectamente elaborarse un Procesamiento (o un nuevo Reglamento), conteniendo las modificaciones que se le han hecho al Reglamento original, señalándose los pasos a seguir.

En la actualidad el procedimiento no normado que se efectúa en los expedientes, es el siguiente:

1. El interesado presenta una solicitud sin formalidades legales, a la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas; esta Institución por medio de su Departamento de Investigación de Bienes Inmuebles Estatales, practica una Inspección Ocular al lote solicitado, informando todo lo que observó en el mismo; luego, el Departamento de Control de Bienes Inmuebles, estudia el expediente y si la persona y el inmueble reúnen los requisitos que estipula la Ley, emite opinión favorable; ya que esta opinión es indispensable para que la Dirección ordene continuar con el trámite respectivo

y el expediente pasa a la Unidad del Decreto 1096 del Congreso de la República (Unidad creada de hecho), la que cita al particular y le entrega el formulario de requisitos (los que estipula el Reglamento). Con los documentos presentados, se llena un formulario especial, el cual firma el interesado.

2. Ya completo el expediente, se envía a la Dirección de Inspecciones Fiscales - del Ministerio de Finanzas Públicas, la que practica una nueva Inspección Ocular y lo devuelve con su informe a la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, a través del Ministerio del Ramo.
3. En la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, la Unidad del Decreto - 1096 del Congreso de la República elabora la Resolución Ministerial y el Acuerdo Gubernativo respectivo, por medio de los cuales se autoriza la negociación entre el Estado y el Particular, previo a recabar las firmas de las autoridades superiores en los documentos mencionados.
4. El expediente se envía a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Finanzas Públicas, para que emitan el Dictamen Jurídico respectivo, refrendado por el Ministerio Público.
5. Ya con el Dictamen Jurídico y firmados la Resolución y el Acuerdo Gubernativo, el expediente regresa por medio del Ministerio del Ramo a la Dirección - de Bienes del Estado y Licitaciones, la que cita nuevamente al interesado para que efectúe el pago de la publicación del Acuerdo Gubernativo en el Diario Oficial, mismo que se hace efectivo en la Tipografía Nacional.
6. Con la publicación efectuada, el interesado paga el valor del terreno (cantidad simbólica) en las Cajas Receptoras de la Dirección General de Rentas Internas del Ministerio de Finanzas Públicas.
7. Concluido el trámite anterior, la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, envía el expediente a la Escribanía de Gobierno para la elaboración de la Escritura Traslativa de Dominio.

Como puede observarse, el trámite de estos expedientes es formalmente corto, pero lamentablemente para los interesados, los expedientes tardan años para que un particular pueda ver realizado su sueño de tener en propiedad una vivienda, ésto debido a la tardanza en cada Dependencia que conoca y a los pasos burocráticos lentos que acostumbra la Administración Pública.

Obsérvese que es la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, la que tiene a su cargo el control y el trámite de todos los expedientes que se siguen conforme al Decreto 1096 del Congreso de la República.

El Estado, tiene como función atender los problemas relacionados. La actividad del Estado se traduce en el conjunto de actos materiales y Jurídicos, así como los trabajos y procedimientos en función de los mismos, que realiza éste - en virtud de las atribuciones que la legislación vigente le otorga, dada la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

En el presente caso, estos actos deben partir de unos criterios o políticas de operación que respondan a las necesidades estatales y a las de la Comunidad. Se debe trabajar, tomando en cuenta que este tipo de problemas es común en nuestro País y que deben tratarse con mesura y planes ciertos, procurando a tal efecto, la generación de actos tendientes a la modificación de dichas circunstancias, para o por los mismos moradores; y a la vez establecer la pauta de recuperación de costos del Estado.

Se debe tener en cuenta que algo hay que hacer para que los Guatemaltecos - más necesitados, que suelen vivir en laderas y barrancos, áreas verdes, calles y avenidas sin uso, o en áreas de futura planificación urbanística, cuando no invadan propiedades Privadas. Un paso esencial es sustituir el actual Reglamento ya que sólo enumera requisitos, pero no regula pasos a seguir, como puede apreciarse en el anexo de este trabajo.

## CAPITULO IV.

"PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICAR  
 LOTES O PARCELAS CONFORME EL DECRETO 1096 DEL  
 CONGRESO DE LA REPUBLICA".

1. JUSTIFICACION:

Estimo que el presente Proyecto de Reglamento, se hace necesario en virtud de que, como he explicado en el transcurso de esta tesis, el actual Acuerdo Gubernativo de fecha 4 de marzo de 1959, dispone la forma de adquirir por compra parcelas o lotes de fincas rústicas o urbanas propiedad del Estado y funciona como Reglamento al Decreto 1096 del Congreso de la República; contiene 7 artículos incluyendo el de la vigencia y en los demás contiene únicamente los requisitos y prohibiciones de los particulares, las dimensiones de los lotes o parcelas y la condición resolutoria de no vender ni arrendar después de 10 y 5 años respectivamente, careciendo por completo de normas procedimentales, por lo que se hace necesario que se reglamente en vista de la gran cantidad de expedientes que se tramitan en la actualidad en la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas, los que demoran demasiado tiempo para ser resueltos, por los pasos burocráticos y lentos que se les da.

El Reglamento "es un conjunto de reglas, preceptos, normas o instrucciones para la ejecución de una Ley o para régimen interno de una organización".<sup>(20)</sup>

Los Reglamentos en la Administración Pública se emiten por medio de Acuerdos Gubernativos o Acuerdos Ministeriales, los cuales en la actualidad son de mucha importancia porque son una forma de esquematizar la parte operativa de la Administración; algunas Leyes no necesitan de la emisión de un Reglamento porque su aplicación eficiente cubre todos los aspectos operativos, en cambio otras Leyes, como el Decreto 1096 del Congreso de la República, deben ser re-

---

(20) Castillo Gonzalez, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Pág.143.



glamentados en su totalidad porque no regula un procedimiento a seguir, es decir que la Ley no reguló el contenido de ciertos objetos que le son dados por la Técnica legislativa como: atribuciones, competencia, organización, sanciones, recursos etc.- La falta de estos objetos pueden ser elementos para que el Ejecutivo Reglamente el Decreto 1096 del Congreso de la República por medio de un Acuerdo Gubernativo, tal como lo faculta el artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de Guatemala.

Veamos la razón de cada precepto especial que llevaría. El Proyecto aparece a continuación, por lo que puede compararse con el anexo y con el texto que aparece seguido.

## 2. EXPOSICION DE MOTIVOS:

ARTICULO 1o. El primer problema es el de la Dependencia competente. La competencia le corresponde a la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones - del Ministerio de Finanzas Públicas. Este artículo debe parecer de naturaleza sustantiva, toda vez que ordena cuál es la Institución que está a cargo de esa tramitación, sin embargo se hace, manifestando que conocerá lo esencial - con lo relacionado en la materia, para establecer dentro de las reglas de la tramitación de éstas, que la sustanciación se hace en la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, pero pueden intervenir otras Instancias Administrativas, como de hecho se pretende que sea.

ARTICULO 2o. El espíritu de este artículo es indicar que son los Guatemaltecos los que deben ser favorecidos con la venta de lotes o parcelas de bienes inmuebles destinados para la venta por medio del Decreto 1096 del Congreso de la República e indicar además cuáles son los requisitos legales que deben presentar los interesados. Nos inspiramos en la idea Bolivariana de que primero es la Nación y luego otros Pueblos.

La literal a) se considera esencial; es un requisito que no debe faltar en el Proyecto de este Reglamento, porque con la Constancia de Carencia de Bienes, - estamos demostrando si la persona tiene o no bienes inmuebles registrados en el País.

Referente a la literal b) de los requisitos, se quitaría del cuerpo original, porque se torna injusta en un momento dado; esto fue legislado en su oportuni

dad en el Reglamento que aparece anexo a la tesis, diciendo que debía de incorporarse constancia de Buenos Antecedentes extendida por la Policía Nacional, pensando que un alcoholico o una persona drogadicta por ejemplo, no iba a cancelar el adeudo al Estado, pero de hecho esto se paga inmediatamente - por lo que no va a ocasionar ningún problema la tramitación.

Con la Certificación de los Antecedentes Penales extendida por la Corte - Suprema de Justicia, en cambio, se garantiza que no se va hacer de un Sector humilde un nido de delincuencia, es en cierta forma o medida un garante formal de que la persona que compra es persona honesta de escasos recursos que - necesita vivienda.

En relación a las Certificaciones de las Partidas de Nacimiento, éstas - estimo que no deben de ser sólo de los menores sino de todos, porque la Certi ficación prueba, para los efectos del Decreto 1096 del Congreso de la Repúbli ca, el parentesco, no la edad.

Referente a la Declaración Jurada ante Notario de carecer de Bienes Inmue bles, éstos porque en varios expedientes han habido problemas, ya que, pese a que la Matrícula Fiscal no reflejaba ningún inmueble, la persona tenía un bien inmueble inscrito en el Registro de la Propiedad y sin Registro en el Departam ento de Matrícula Fiscal; esta declaración garantiza la tranquilidad del apa rato Gubernamental.

ARTICULO 3o. Tiene el mismo problema de los artículos 1o., 4o. y 5o.; "buena" a normas sustantivas, pero lo contemplo en la norma reglamentaria con cierta adaptación, para que, en lo que es la propuesta del Reglamento, no se dejen - cabos sueltos en la aplicación del Decreto 1096 del Congreso de la República, que no es tan específico en torno a estas actuaciones.

Se está consciente que estos preceptos son de naturaleza sustantiva y con forme la Constitución Política de la República de Guatemala, esto no puede dar se porque una norma reglamentaria no puede contener preceptos sustantivos, por que las normas ordinarias, dice la Constitución, no pueden ser reproducidas en normas reglamentarias, pero prefiero dejar ese texto en los mencionados artícu los, porque así el perfil del Decreto 1096 del Congreso de la República queda completo, se cubre todo a lo que él se refiere. Es decir, garantiza que no ha yan personas extranjeras que se aprovechen de ese derecho. Se garantiza que

no sea un medio de obtener tierras por parte de personas que ya tengan bienes inmuebles en el País o fuera de él, y se garantiza que no se va a beneficiar a personas que tengan medios suficientes de vida. Debe entenderse como persona que tiene suficientes medios de vida: aquella que percibe el suficiente ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, tiene una relativa capacidad de ahorro, de retención del capital ganado y que puede invertir en casos de emergencia, ésto es criterio personal.

Debe de tenerse en cuenta que al referirme a medios suficientes de vida lo hago en forma individual o de pareja (compañero, compañera, esposo, esposa), ya que algunas veces se da el caso que los padres viven mal y los hijos muy bien; es sabido que la familia como núcleo fundamental de la sociedad, no necesariamente se caracteriza por una eterna armonía, el fenómeno que se ha vivido en las sociedades anglo sajonas a partir de la década de los 60, es el alejamiento de los hijos y el abandono de los padres, ya se está viviendo en la Sociedad Latinoamericana, lo que se podría llamar la ingratitud de los hijos y - que aunque no se puede cuantificar en el medio guatemalteco de cara a ésta tesis, queda cubierto en el Proyecto del supuesto normativo.

ARTICULO 4o. En este artículo, se esta haciendo la prohibición de que no se tenga más de un lote o parcela por familia. Para que esta norma tenga el carácter Reglamentario del caso, se dice que deben hacerse investigaciones topográficas y de control. La anotación ordinaria sería el hecho de la prohibición de vender más de un lote o parcela y se busca darle el carácter de orden reglamentario. Diciendo que deberán hacerse investigaciones en torno a que sólo un lote o parcela de la propiedad de la Nación, el que adquieran por núcleo familiar. Esta investigación será efectuada por la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones. Allí la norma reglamentaria está ordenando un procedimiento y éste es obligado hacerlo.

ARTICULO 5o. En éste se establecen las dimensiones máximas a venderse, las que responden a la tendencia seguida a la fecha por la actual legislación.

ARTICULO 6o. Se establecen los casos especiales debidamente comprobados en los cuales podrá variarse la extensión máxima que fija el artículo 5o., a juicio del Ministerio de Finanzas Públicas, porque esta es la cartera de la cual depende la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones y es poner a un tercero imparcial que determine la necesidad de tomar la medida.

ARTICULO 7o. Las parcelas o lotes que adquirieran particulares de parte del Estado, quedan sujetas a la Condición Resolutoria de no vender en 10 años ni arrendar en 5 años, aspecto que se considera en las normas individualizadas que resulten, volviendo el bien o bienes inmuebles a poder de la Nación sin necesidad de acción judicial, en cuyos casos se efectuarán las operaciones en los registros correspondientes. Esto, con el fin de garantizar al Estado para que no pierda bienes, que pueden ser utilizados única y exclusivamente para el lucro de los particulares vía compraventa o vía arrendamiento, sino que relamente se va a cumplir con el espíritu del Decreto 1096 del Congreso de la República, que es otorgar terrenos para vivienda a personas necesitadas.

ARTICULO 8o. En las parcelas o lotes propiedad de la Nación que se le vendan a particulares por medio del Decreto 1096 del Congreso de la República, los propietarios podrán instalar establecimientos comerciales, industriales, de utilidad pública, servicios públicos o de cualquier otra naturaleza, sujetos a los requisitos y condiciones de los planos respectivos y con el aval de la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas y esto sólo si les ayuda a mejorar su sistema de vida; porque el objeto es no desvirtuar que se les vende para fines de vivienda lo que se les esta adjudicando.

ARTICULO 9o. Se fija el precio de las parcelas o lotes de fincas rústicas o urbanas que el Organismo Ejecutivo destine a la construcción de viviendas a Q.2.00 el metro cuadrado.

En el inciso b) se prevee que para futuras áreas destinadas para vivienda en fincas propiedad de la Nación, por el Ejecutivo y a criterio de éste, puede fijarse otro precio de acuerdo al valor de la tabla que fije el avalúo que efectúe la Dirección General de Catastro y Bienes Inmuebles y por último agregamos que el valor del metro cuadrado no podrá ser menor del estipulado en esta Ley ni elevarse discrecionalmente, es decir no se puede jugar con esto, a menos que haya una noción técnica que nos diga que lo que esta pagando la gente no representa el valor (ni siquiera simbólico) del inmueble.

Lo que se quiere en este artículo, es evitar que el precio se eleve o se disminuya de manera antojadiza, por lo que para poder modificar este artículo se tendrá que hacer conforme la emisión de leyes que lo dispongan expresamente y que se basen en criterios técnicos, por ejemplo el caso de Guatemala que ha dejado de ser un País de moneda dura y que con una política monetaria blanda actual, esta sujeta al cambio del valor del dolar.

ARTICULO 10. Aquí estipula que las decisiones finales del procedimiento son impugnables mediante los Recursos que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, ésto para poder darle la oportunidad a la persona de que pueda expresar su inconformidad con lo resuelto.

ARTICULO 11. En este artículo, a más de los requisitos de una solicitud inicial, se le da a la persona la oportunidad de que, si no sabe o no puede firmar lo - puede hacer otra persona a su ruego, poniendo también el interesado su impresión dactilar. Se hace también la observación de que la falta de cualquiera de los - requisitos no será motivo de rechazo; que permita a la Dirección de Bienes del - Estado y Licitaciones el resolver que, previamente a seguir el trámite, se llenen los requisitos omitidos, es decir que no se le va a negar la posibilidad a la persona de comparecer ante la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, pero deben de llenar los requisitos omitidos.

ARTICULO 12. La Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, integrará la Unidad del Decreto 1096 del Congreso de la República, con personal propio. Para - ello no es necesario crear nuevos puestos, ni partidas presupuestarias disponibles, sino designar únicamente al personal, lo que de hecho y en forma poco técnica se hace en la actualidad.

ARTICULO 13. Este artículo se contrae a los pasos a seguir, posteriores a la presentación de la solicitud en la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas. A falta de certeza sobre estos pasos, se dispone:

El Departamento de Investigación de Bienes Inmuebles Estatales deberá de investigar en las Certificaciones, en los planos y en el campo; al efectuar la Inspección Ocular al lote o parcela solicitado deben de tener el cuidado de que las personas llenen los requisitos para la obtención del mismo, así como si esta ubicado en finca nacional destinada a la venta, si no es área de riesgo y/o peligro para sus moradores, así como que opinen en torno de la situación económica del solicitante. Se está ordenando que se informe sobre la ubicación del inmueble para tener certeza de no emitir un Acuerdo Gubernativo que afecte propiedades Privadas u otras propiedades Estatales, incluso bienes mostrencos, el caso de - fincas sin registro que han aparecido a la par de fincas nacionales. Se pide el pronunciamiento respecto a la situación económica de la persona, para no ser el Estado engañado o sea que alguien simule para que se le venda un lote o parcela.