

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

**LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA COMO UNA FACULTAD
EXCLUSIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA GUATEMALTECA**

TESIS

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

Por

LAZARO STEVE MURCIA MARTINEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y a los títulos profesionales de

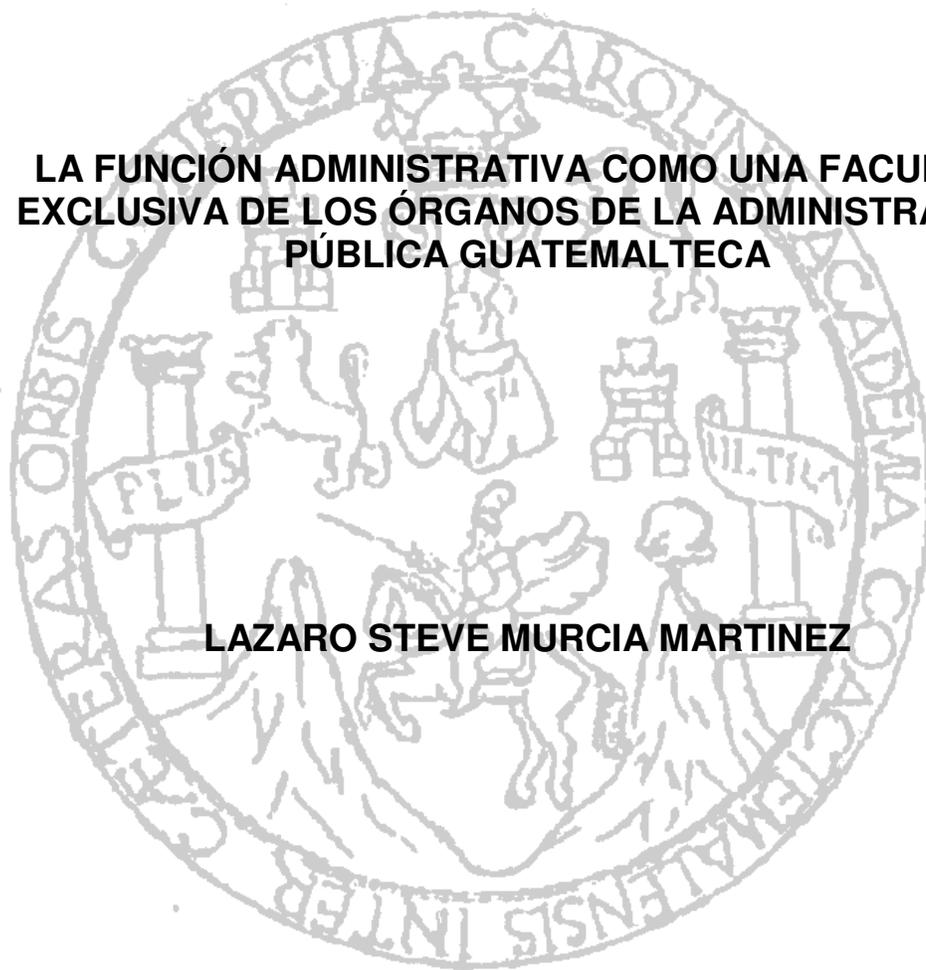
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2007

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

**LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA COMO UNA FACULTAD
EXCLUSIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA GUATEMALTECA**

LAZARO STEVE MURCIA MARTINEZ



Guatemala, agosto de 2007

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO	Lic.	Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I	Lic.	César Landelino Franco López
VOCAL II	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL III	Lic.	Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV	Br.	Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V	Br.	Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO	Lic.	Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente	Lic.	Marco Tulio Melini Minera
Vocal	Lic.	Jorge Leonel Franco Morán
Secretario	Lic.	Guillermo Rolando Díaz Rivera

Segunda Fase:

Presidenta:	Licda.	Rosa Herlinda Acevedo Nolasco de Zaldaña
Vocal:	Lic.	Juan Ramiro Toledo Álvarez
Secretario:	Lic.	Ronald Manuel Colindres Roca

RAZÓN: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

ACTO QUE DEDICO:

A DIOS (MI BUEN AMIGO): Dios padre que siempre me has acompañado y bendecido desde el momento de mi nacimiento y que sin dejar de tirarme las orejas cuando ha sido necesario, me has iluminado para lograr mis metas.

A MI PA: Oscar Murcia que aparte de darme tu apellido me has enseñado sobre todo la responsabilidad, y aunque a veces se me olvida decírtelo sos el mejor y me siento muy orgulloso y muy agradecido de ser tu hijo. Gracias por corregirme a tiempo, por los alimentos, y por que todo lo que soy es porque vos me enseñaste el camino correcto, TE QUIERO UN MONTON.

A MI MA: Telma de Murcia, si estoy aquí es por vos. Le doy gracias a Dios porque desde que nací nunca me he sentido solo, siempre has estado allí y has tratado de darme lo mejor, infinitas gracias. TE QUIERO MUCHO.

A LA MEY: Mi hermana, de quien he aprendido la lealtad hacia sus amigos, su dedicación para estudiar y trabajar entre otras cosas, gracias porque sé que atrás de mí está usted en quien puedo confiar siempre, GRACIAS.

A LA MORENA: Mi hermana menor, te quiero mucho y te admiro por tu vocación de servicio y por tu apego a Dios, has sido ejemplo para mi, GRACIAS.

A VERONICA: Mi esposa, con quien contábamos las horas esperando por este momento, al fin amor, este había sido un sueño aplazado por unos momentos, le agradezco por estar conmigo, por apoyarme y por brindarme su amor. La amo más que a nadie porque usted es mi razón de vivir y me hace querer ser siempre mejor.

A DIEGO E ISABELA: Este es el primero de muchos logros, los amo y les dedico no sólo este triunfo, sino que mi vida entera.

A MIS SUEGROS Y

MIS CUÑADOS:

Ana Rodríguez, gracias por el cariño y por hecharnos la mano, Don Mario de la Roca (Q.E.P.D.), gracias por ser siempre un caballero conmigo y donde quiera que esté le recuerdo con mucho cariño; y a Mario y Mariajosé, los quiero mucho.

A MI AMIGO Y

CASI HERMANO:

Rubén Rivera, quien me ha acompañado y apoyado durante este largo camino, para usted mi cariño y admiración.

A MIS AMIGOS:

Lucky y Ana, las quiero mucho; la Unidad de Asistencia Técnica del Ministerio Público por ayudarme a crecer profesionalmente, ; a Anibal López (Q.E.P.D.); a Francisco Orellana (Q.E.P.D.); y al sensei Gabriel Reyes (Q.E.P.D.) en cumplimiento de lo prometido;

A MIS PRIMOS:

A todos mis primos, especialmente a Nardy, Chayanne, Conrad, Maco y Julito con mucho cariño.

A MIS ABUELOS:

Ricardo, gracias por quererme de manera especial y nunca regañarme.

Cándida Vásquez como me gustaría que estuvieras aquí.

A MIS TIOS Y TIAS:

Imelda, Dilia, Consuelo, Elsita, Chon, Naya, Tita (Q.E.P.D.), Argentina, Elba, Rubenia, Martha, Meches, Toño y Carlos (Q.E.P.D.).

A MIS ALUMNOS Y

SUS PAPAS:

Con mucho cariño, gracias por la confianza y además por la amistad, el apoyo y el afecto, espero no defraudarlos.

ÍNDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general	1
1.1 Etimología de la palabra	1
1.2 Administración	3
1.3 La actividad del Estado	4
1.4 Administración pública	6
1.4.1 La función administrativa	6
1.4.2 Definiciones	9
1.4.3 Elementos	13
1.4.3.1 El órgano administrativo	13
1.4.3.2 Actividad	13
1.4.3.3 Finalidad	14
1.4.3.4 El medio	14
1.5 Pasos de la administración pública	14
1.5.1 La planificación	15
1.5.2 Coordinación	16
1.5.3 Organización	17
1.5.4 Dirección	18
1.5.5 Control	19
1.5.5.1 Control interno	19
1.5.5.2 Control directo	20
1.5.5.1 Control judicial	20
1.5.5.1 Control constitucional	21

CAPÍTULO II

2. La personalidad del Estado y sus funciones principales	23
2.1 Generalidades	23

2.2 La actividad y los fines de la organización político administrativa del Estado	28
2.2.1 Definición de Estado	28
2.2.2 El Estado de Guatemala	30
2.2.2.1 Libertad	30
2.2.2.2 Soberanía	31
2.2.2.3 Independencia	32
2.2.2.4 La república	32
2.2.2.5 Estado representativo	32
2.2.2.6 Democracia	32
2.3 La actividad del Estado	33
2.4 Clasificación de las actividades del Estado respecto a los particulares	34
2.5 Atribuciones del Estado de Guatemala	39
2.6 Los fines del Estado	43
2.7 Funciones del Estado	45
2.8 Personalidad del Estado	47
2.9 La personalidad jurídica del Estado	49
2.9.1 Teorías	50
2.9.2 Ventajas de su existencia	50
2.9.3 Desventajas de su existencia	51
2.9.4 Clases de personas jurídicas	51
2.9.5 Posición de la legislación guatemalteca	52
2.10 Personalidad política del Estado	52
2.11 Teorías	53
2.11.1 Estado absoluto	54
2.11.2 Estado gendarme	55
2.11.3 Estado de derecho o constitucional	55
2.12 El parlamentarismo y presidencialismo	56
2.12.1 Sistema parlamentario	56
2.12.2 Sistema presidencialista	57

2.12.3 Caso de Guatemala	58
2.13 El ejercicio del poder público, según la Constitución Política de la República de Guatemala	59
2.14 Actuación del Estado	60
2.15 El órgano administrativo	61
2.15.1 La teoría de la representación	61

CAPÍTULO III

3. Las funciones de los organismos del Estado	63
3.1 Función legislativa	63
3.2 Función judicial o jurisdiccional	64
3.3 Función administrativa	65

CAPÍTULO IV

4. El organismo ejecutivo	69
4.1 Presidencia de la república	70
4.1.1 Origen	71
4.1.2 Regulación legal	72
4.1.3 El presidente es el jefe de Estado	73
4.1.4 Ejerce las funciones del organismo ejecutivo	74
4.1.5 Atribuciones	74
4.1.6 Deberes	77
4.1.7 Actividad política y actividad administrativa	79
4.1.7.1 Actividad política	79
4.1.7.2 Actividad administrativa	80
4.1.8 Responsabilidades	81
4.1.9 Sistemas de sustitución	81
4.1.10 Requisitos para optar a los cargos de presidente y vicepresidente	83
4.1.11 Prohibiciones para optar a los cargos de presidente y vicepresidente	85

4.2 Gabinete presidencial	88
4.3 Gabinetes específicos	88
4.4 Consejo de ministros	89
4.5 Vicepresidencia de la república	90
4.5.1 Origen	91
4.5.2 Regulación legal	91
4.5.3 Funciones	92
4.5.4 Responsabilidades	94
4.5.5 Su situación en la jerarquía administrativa	94
4.6 Ley del Organismo Ejecutivo	94
4.6.1 Principios que inspira la ley	94
4.6.1.1 Principio de cumplimiento finalista	95
4.6.1.2 Principio de modernización	95
4.6.1.3 Principio de solidaridad	95
4.6.1.4 Principio de subsidiariedad	96
4.6.1.5 Principio de transparencia	96
4.6.1.6 Principio de probidad	97
4.6.1.7 Principio de eficacia	97
4.6.1.8 Principio de eficiencia	97
4.6.1.9 Principio de participación ciudadana	97
4.6.1.10 Principio de descentralización	98
4.6.1.11 Principio de coordinación	98
4.6.1.12 Principio de delegación	99

CAPÍTULO V

5. Actividad legislativa del Estado	101
5.1 El poder constituyente del Estado	101
5.1.1 El poder constituyente originario o revolucionario	102
5.1.2 El poder constituyente constituido, permanente o derivado.....	102
5.2 La función legislativa ordinaria	103
	103

5.2.1 Criterio formal de la función legislativa	
5.2.2 Criterio material de la función legislativa	104

CAPÍTULO VI

6. Actividad jurisdiccional del Estado.....	107
6.1 La función jurisdiccional	107
6.2 La función jurisdiccional desde el punto de vista formal	107
6.3 La función jurisdiccional desde el punto de vista material	108

CAPÍTULO VII

7. Actividad administrativa del estado o función administrativa	111
7.1 La función administrativa	111
7.2 Los elementos jurídicos de la función administrativa	112
7.3 La función administrativa y los organismos del Estado	113
7.3.1 El procedimiento administrativo y la función administrativa	114
7.3.1.1 Los órganos administrativos	117
7.3.1.2 Los órganos judiciales	118
7.3.1.3 Los órganos legislativos	118
7.3.2 Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legisla - tivos	119

CONCLUSIONES	121
RECOMENDACIONES.....	123
BIBLIOGRAFÍA	125

INTRODUCCIÓN

Como estudiantes de derecho se asume la obligación moral y legal de contribuir al desarrollo integral de nuestro país, por lo que es obligación cumplir con la justicia y con un pueblo que necesita de sus profesionales. Particularmente he sentido la necesidad de aportar a este desarrollo, por lo que a través del presente trabajo, he realizado un estudio jurídico doctrinario que permitirá analizar si la función administrativa es como regularmente se cree, una función única y exclusiva de los órganos administrativos del Estado.

La idea es poder realizar una más clara distinción entre los procesos y los procedimientos administrativos que se realizan en los diferentes organismos del Estado, y que conllevan a la realización de actos administrativos.

Es importante señalar que durante el transcurso de la investigación se utilizaron los métodos de investigación siguientes: Analítico-sintético, deductivo, inductivo, histórico y el de análisis de documentos; además se utilizaron como herramientas técnicas para desarrollar la investigación los medios bibliográficos y documentales que permitieron recopilar la información objeto de análisis, así como fichas bibliográficas, fichas de resumen, fichas de citas textuales y de paráfrasis. Dichas técnicas permitieron la recolección y ordenación de la información a partir del momento de su registro.

El capítulo primero de esta investigación inicia con un concepto general de administración, para luego en el capítulo segundo, mencionar la personalidad del Estado y sus funciones principales, posteriormente, en los capítulos tercero y cuarto, se observará una breve explicación de los diferentes organismos del Estado y sus funciones, enfocando la atención en el Organismo Ejecutivo, su integración, sus diferentes actividades, sus obligaciones, etc., para finalizar dicha explicación con un breve análisis de la Ley del Organismo Ejecutivo y los diferentes principios que dicha ley inspira.

El capítulo quinto lo compone la actividad legislativa del Estado y el capítulo sexto, la actividad jurisdiccional del Estado.

En el capítulo séptimo, se desarrollará la actividad administrativa del Estado o función administrativa, examinando sus elementos jurídicos y verificando la existencia de procedimientos administrativos en los organismos Judicial y Legislativo.

CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general

1.1 Etimología de la palabra

Dos son los conceptos que hay que analizar, en primer lugar, la función administrativa y en segundo lugar, si se trata de una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca, puesto que los demás organismos del Estado, en determinado momento, podrían ejercer esta función.

Hay en la doctrina varias teorías al respecto, algunas acertadas otras controversiales, pero lo cierto es que la única función que debe ejercer la administración pública es la función administrativa, aunque está por probarse dentro de la presente investigación si dicha función administrativa puede ejercerla el Organismo Judicial y el Organismo Legislativo.

En principio, es importante estudiar paso por paso los conceptos más importantes del derecho administrativo, en especial de los organismos del Estado y la función que ejerce cada uno de ellos, para establecer si existe coincidencia entre ellos o si por el contrario se intercalan las funciones.

Algunos autores consideran que los tres organismos del Estado ejercen en sus competencias similares actividades, por ejemplo el Ejecutivo ejerce funciones legislativas y jurisdiccionales, lo que está sujeto a comprobación de conformidad con doctrinas modernas del derecho administrativo.

Lo primero a establecer es la administración pública como concepto general y sus principales funciones, la operatividad que tiene la administración pública en general

y en su conjunto, pues como es sabido, la administración actúa de diversas formas: centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma.

“La palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo Ministro-as-are, que se traduce en: administrar, servir, ejecutar, etc., y más singularmente del sustantivo ministratio-ministrationes, que significa: servicio o acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno. Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar, gestionar, etc. Cicerón habla de administrare provinciam, administrare bellum, que significa: gobernar la provincia, dirigir la guerra, etc. La palabra Administración, se forma del prefijo ad, hacia, y de ministratio. Esta última palabra viene a su vez de minister, vocablo compuesto de minis, comparativo de inferioridad, y del sufijo ter, que sirve como término de comparación.”¹

Etimológicamente administración, se refiere a una función que se desarrolla bajo un sistema jerárquico de superiores a subordinados, es decir que se desarrolla bajo el mandato de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos principales que debe contener la definición.

Esa acepción de la ciencia administrativa dominada por el factor técnico del arte de administrar, que la separa conceptualmente del Derecho Administrativo, tiene su más alto exponente en el autor francés Henry Fayol, citado por el Lic. Hugo Calderón, para el que la esencia de la función administrativa consiste en "planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar"² y su principio capital de la teoría administrativa es la importancia de la dirección de la gerencia, management, tanto más importante, cuanto mayor es la empresa. Esa importante labor de la dirección se sintetiza en una palabra de su invención POSDCORB, que no es otra que el anagrama formado con las iniciales de las palabras inglesas que identifican los aspectos de la acción administrativa:

¹ Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas teoría y práctica**, Tomo I, Pág. 2.

² Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte general**, Tomo I, Pág. 1

Planning (Planificar); Organizing (Organizar); Staffing (Administración del personal); Directing (Dirigir); Coordinating (Coordinar); Reporting (Informar); Budgeting (Presupuestar)."³

Es necesario en este capítulo, establecer genéricamente lo que significa la administración, previamente a entrar a considerar lo que significa la administración pública.

1.2 Administración

“Administración es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.

Es el arte o técnica de dirigir o inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana.

Es una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular. Es la organización de un organismo social, y su efectividad consiste en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.”⁴

“Administración es el empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.”⁵

³ **Op cit.**, Pág. 2.

⁴ Reyes Ponce, **Op. Cit.**, pág. 15.

⁵ **Ibidem**, Pág. 16.

“Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.”⁶

En un aspecto muy amplio de la administración, es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos.

En este sentido se abarca toda actividad en general y rebasa la esfera de la economía y establece que la actividad que se desarrolla es para alcanzar un fin determinado y humano. Creemos, que vista la administración como concepto general, se puede considerar como el género y administración pública como concepto especial es la especie.

1.3 La actividad del Estado

La actividad del Estado se origina en el conjunto de actividades, tareas y facultades que legalmente tiene para actuar (jurídicas, materiales y técnicas), que le corresponden como persona jurídica de derecho público, las que realiza por medio de órganos administrativos que integran la administración pública, tanto nacional, como departamental y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las materiales con simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son acciones y aptitudes basadas en conocimientos técnicos y científicos para el ejercicio de una determinada actividad del hombre para mejorar su condición de vida.

El Estado es un producto social, una obra creada por el hombre, que se va integrando mediante un largo proceso histórico-social y que poco a poco va transformando a los grupos humanos, producto de luchas sociales. Esta transformación ha requerido en ocasiones la violencia, como la revolución francesa y de algunos otros países a través de largos procesos de desarrollo y superación de las instituciones políticas y económicas.

⁶ *Ibidem.*

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines (bien común), requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización, que al final significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades, que le son propias al Estado.

El Estado tiene su propia organización, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y está estructurada por tres organismos (Legislativo, Judicial y Ejecutivo). El estudio de nuestra materia se encamina a la función administrativa que realiza el Organismo Ejecutivo, el que tiene su propia estructura, con características particulares de acuerdo a las necesidades del servicio que requiere su población.

Esta organización, como cualquier otra, se encuentra integrada por una variedad de elementos que integran ese complejo sistema de atribuciones y competencias, con el fin de delimitar el campo de acción por materia, grado y territorio, con la finalidad que entre los mismos órganos no interfieran entre unos y otros; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia administración y frente a los administrados que pueden verse afectados por los actos de ésta; con autoridades bien determinadas, que les permite llevar a cabo las actividades propias, de acuerdo a la capacidad técnica de las personas que tienen a su cargo la función.

El funcionamiento de toda la organización administrativa hace necesarias algunas formas de estructuración de acuerdo a las necesidades que se le presentan. Estos sistemas de organización se consideran de conformidad con algunos criterios de carácter político o técnico y parten de tres formas tradicionales: la centralización, descentralización y autonomía, que se analizarán más adelante.

1.4 Administración pública

Hay que hacer una distinción muy especial entre la administración privada y la administración pública, puesto que la primera su finalidad es el lucro por excelencia; en la segunda es importante establecer que su finalidad es el bien común o como lo expresan otros autores el bienestar general. Esto hay que dejarlo claro para no confundir las labores que en determinado momento la administración pública da por concesión a entidades o personas individuales y jurídicas, para la prestación de los servicios públicos.

Por otro lado antes de considerar la definición de la administración pública es necesario hacer un estudio de lo que se estima como función administrativa, como parte de los deberes del Estado, para el logro de la finalidad que caracteriza a los órganos administrativos.

1.4.1 La función administrativa

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o las metas que se propone alcanzar que son incorporados al texto constitucional y que desarrolla la legislación administrativa (Artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala).

El Estado desarrolla su actividad coactiva por medio de sus funciones; la legislativa que tiene como acto básico la ley, la función administrativa que tiene como base el acto administrativo y la función jurisdiccional cuyo acto base es la sentencia. Estas funciones, como es sabido, son desarrolladas por los organismos del Estado.

La función administrativa es la que normalmente comprende al Organismo Ejecutivo, que se realiza por medio de un orden jurídico determinado (el derecho administrativo) y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la

realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control.

La función administrativa es regulada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rige, necesariamente a la administración pública y demás actividades relacionadas con la función administrativa, que corresponde al Ejecutivo.

El Organismo Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que resuelve a través de actos administrativos, con alcances jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en la toma de decisiones particulares, que crean situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de acto condición y de actos subjetivos y que se encamina a la satisfacción de necesidades generales de interés público.

La función administrativa puede verse desde dos puntos de vista (formal y material). Desde el punto de vista formal la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Organismo Ejecutivo. Este criterio es aceptable porque normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Organismo Ejecutivo. Pero, debemos hacer algunas consideraciones, puesto que también los otros organismos del Estado, excepcionalmente, desarrollan actividad administrativa (por ejemplo: cuando aplican la Ley de Contrataciones del Estado). Desde el punto de vista material se puede entender la función administrativa como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes.

“En la función administrativa, se pueden distinguir varios elementos importantes:

1. Es una función del Estado, encomendada, por regla general, al Organismo Ejecutivo.
2. Se ejecuta bajo un orden jurídico de derecho público.

3. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que puede ser oficiosa o, a iniciativa de particular.
4. Con algunas limitaciones de los efectos jurídicos de los actos administrativos.

Según se verá más adelante, un elemento de síntesis que refleja el primer objeto de estudio de esta rama del derecho es el ejercicio de la función administrativa. Esta perspectiva de síntesis abarca: El estudio del sujeto que ejerce dicha función, o sea, la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos (con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación, etc.), de los agentes que se desempeñan en esos órganos, y estructurada en forma de administración central (centralizada o desconcentrada), o descentralizada (entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial o total del Estado, etc.), con más la figura del ente independiente regulador de servicios públicos.”⁷

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implican también los pasos que la buena administración debe desarrollar para su buen funcionamiento, en una forma técnica y acorde a los principios que inspira la función administrativa.

También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales, (otros sistemas o técnicas de organización administrativa) y aparece en ese caso también el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etcétera), o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público (las concesiones administrativa), aspecto en el cual entran también dentro del objeto de estudio del derecho administrativo.

⁷ Gordillo, Agustín, **Derecho administrativo, parte general**, Tomo I, Pág. 1.

Tal es el caso del transporte urbano y la privatización de algunos servicios públicos como la energía eléctrica, las comunicaciones telefónicas que en los últimos años el gobierno de Guatemala ha vendido y traspasado a entes privados, siendo estos servicios públicos esenciales para el desarrollo económico y social del país.

Son partes del ejercicio de la función administrativa la forma que adopta ese ejercicio, los actos administrativos, los contratos administrativos, el procedimiento administrativo, etcétera; que también son parte de la regulación del derecho administrativo. Hay que recordar que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de la competencia administrativa.

Este tema debemos analizarlo en el capítulo siguiente cuando veremos el objeto de estudio del derecho administrativo.

1.4.2 Definiciones

De lo que significa administración pública, existen variadas definiciones, no pretendemos especializarnos en las ciencias de la administración, pero sí es necesario plasmar algunas definiciones, pues para entender lo que significa el derecho administrativo es necesario, primero entender a la administración pública. Entre las definiciones más importantes podemos encontrar las siguientes:

a) “Administración pública es el ejecutivo en acción.”⁸ Esta definición tiene dos elementos muy importantes como órganos y la acción, pero se centra en el poder central de la administración y no toma en cuenta otros sistemas o técnicas de organización administrativa.

b) “La administración pública la constituyen los organismos del Estado prestando servicios públicos.”⁹ En esta definición se centra en los servicios públicos y más que

⁸ **Ibidem**, Pág. 23

⁹ Ossorio, Manuel, **Diccionario de derecho usual**. Pág. 154

nada da la impresión que para la misma la finalidad son los servicios públicos, mientras que ignora la finalidad real de la administración el bien común.

c) “La administración definida desde el criterio orgánico es un complejo integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno.”¹⁰

“La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza el Estado y para ello se organiza en una forma especial. La organización especial de que habla constituye la administración pública y manifiesta que: La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”¹¹

La administración desde el punto de vista formal, es la parte más importante, pues es donde se halla depositada la soberanía del Estado, o sea el Organismo Ejecutivo.

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

¹⁰ Prat, Julio A., **Derecho administrativo**, Pág. 132.

¹¹ Calderón Morales, **Op. Cit.**, Pág. 3.

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

En suma esta corriente de los estudios administrativos conduce necesariamente a que la administración sea considerada como un gran aparato orgánico cuyos únicos problemas son precisamente los relativos a su montaje y manejo técnico, por lo que resultaría preferible prescindir de la expresión ciencia de la administración y hablar de técnica de la administración.”¹²

“Contra esa concepción han reaccionado Bielsa que considera que: más tienen de novedad en los títulos y en los planes que en la sustancia de la materia, se orienta hacia el estudio de carácter humano de toda empresa pública o privada, lo que coloca a la ciencia de la administración dentro de las llamadas ciencias sociales.”¹³ La administración pública ha sido concebida como uno de los procesos del gobierno, lo que hace que la ciencia administrativa posea típicas cualidades frente a la administración industrial o comercial.

Ha de considerarse que la administración es una ciencia, pero al analizar la administración pública como una especie de la administración, y dependiendo desde el punto de vista que se estudie se puede considerar como una rama de las ciencias sociales o como una rama de las ciencias políticas o por lo menos con una íntima relación con esta ciencia.

Si la administración pública se estudia desde el punto de vista de la integración y de la función que debe desarrollar y quiénes tienen que desarrollar su actividad, es decir estructura y dirección, creemos sin temor a equivocarnos que la administración pública la estamos estudiando desde el punto de vista de las ciencias políticas.

¹² Garcini Guerra, Héctor, **Derecho administrativo**,. Pág. 37.

¹³ **Ibidem**, Pág. 40.

Si la administración pública se estudia desde el punto de vista de la aplicación de políticas para la satisfacción de necesidades generales y a quien va dirigida la finalidad y propósito de la administración se ve desde el punto de vista de las ciencias sociales.

En fin, no podemos, estudiar a cualquier rama de la ciencia en una forma aislada, existe una gran vinculación entre todas las ciencias.

Habiendo analizado algunos de los autores del derecho administrativo que tratan lo relativo a la administración pública, podemos establecer una definición que consideramos que es la más adecuada, y vemos a la administración pública como: "El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo."¹⁴

Podemos decir que la administración pública y sus órganos y entidades es un medio por el cual el Estado ejecuta su actividad.

La administración pública se presenta con un doble aspecto: Como sujeto, es un complejo de órganos armonizados, constituido, unido por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados; y su objeto, la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de sus finalidades es, como ya lo indicamos, el bienestar de todos.

Regulada estructuralmente y en su competencia por el derecho administrativo, pues dentro del derecho administrativo encontramos toda la regulación legal que entraña los principios, normas, regulación de relaciones, control, etc.

¹⁴ Calderón Morales, **Op. Cit.**, Pág. 7.

1.4.3 Elementos

Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera: el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

1.4.3.1 El órgano administrativo

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

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto valitivo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho. La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, que implica órgano = instrumento.

Este tema puede ser motivo de análisis más detenido dentro del capítulo denominado personalidad del Estado, de este trabajo.

1.4.3.2 Actividad

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad, y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. Podemos ver al

servicio público, como el instrumento, vehículo o medio del que dispone la administración para el logro de su propósito.

Desde este punto de vista se estudia la administración pública desde un punto de vista formal.

1.4.3.3 Finalidad

La finalidad es el elemento teleológico de la administración pública, como analizamos dentro de la definición, la administración pública tiene una finalidad y podemos afirmar que esta es "el bien común" o "el bienestar general" de toda la población, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del Artículo 1o. de la Constitución Política de la República que establece: El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

1.4.3.4 El medio

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Significa esto que el servicio público se entiende como el medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad. La administración pública va a desarrollar su actividad, a través del servicio público.

1.5 Pasos de la administración pública

Es necesario también desarrollar los pasos de la administración pública que son parte esencial de la función administrativa, esencialmente son cinco: la planificación, la coordinación, la organización, la dirección y el control.

Veamos de una manera muy general cada una de ellas.

1.5.1 La Planificación

Consiste en la investigación para garantizar los resultados de la administración. La planificación significa ver hacia el futuro. Para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas.

La actividad de planificar tiene gran valor y es tan importante como el quehacer de la administración pública. Pues primero hay que establecer cuales son las necesidades, para posteriormente ver hacia adelante o en el futuro las acciones que tenemos que realizar para cubrir las necesidades.

Las razones por las cuales planear es tan importante se pueden resumir así:

La eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación; Así como en la parte dinámica, lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear: Si administrar es "hacer a través de otros", necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse.

Todo plan tiende a ser económico; desafortunadamente, no siempre lo parece, porque todo plan consume tiempo que, por lo distante de su realización, puede parecer innecesario e infecundo;

Todo control es imposible si no se compara con un plan previo. Sin planificación se trabaja a ciegas.

A la planificación se le imponen tres principios básicos: El principio de la precisión, el principio de la flexibilidad y el principio de la unidad.

El principio de la precisión consiste que los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas.

El principio de flexibilidad, que implica que dentro de la precisión establecida en el principio de precisión, debe dejar margen para los cambios que surjan en éste.

Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se aplican en la empresa deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un sólo plan general.

En general, la planificación significa hacer un estudio de las necesidades para en el futuro realizar las acciones, para llenar esas necesidades.

1.5.2 Coordinación

La coordinación significa armonizar toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.

“La coordinación es la integración y consiste en obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.”¹⁵

“La planeación nos dice qué debe hacerse y cuándo; la organización nos señala quiénes, dónde y cómo debe realizarlo.”¹⁶

Es necesario obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación y la organización: esto lo hace la integración o la coordinación. Puesto que en las funciones que se ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndonos especialmente a las personas, y sobre todo, al aspecto específicamente administrativo.

¹⁵ Reyes Ponce, **Op. Cit.** Pág. 256.

¹⁶ **Ibidem**, Pág. 252.

“Se establecen tres principios sobre la importancia que tiene la coordinación:

a) Es el primer paso práctico de la etapa dinámica y, por lo mismo, de ella depende en gran parte que la teoría formulada en la etapa constructiva o estática tenga la eficiencia prevista y planeada.

b) Es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico; lo teórico y lo práctico.

c) Aunque se da en mayor amplitud al iniciarse la operación de un organismo social es una función permanente, porque en forma constante hay que estar integrando el organismo, tanto para proveer a su crecimiento normal, ampliaciones, entre otras, como para sustituir a los hombres que han salido por muerte, renuncia, o cualquier otra causa, a las maquinarias que se han deteriorado, los sistemas que resultan obsoletos, etc.”¹⁷

1.5.3 Organización

“La organización es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas.

Es el proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deban efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que así se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles.

La organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un

¹⁷ **Ibidem**, Pág. 256.

organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.”¹⁸

Organización implica "estructurar la administración", corresponde a la mecánica administrativa y se refiere también a cómo se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

Esta organización implica las tareas que se van a realizar dentro de la administración pública, las personas con que se cuenta, cómo deben ser agrupadas las tareas y finalmente lo más importante dentro toda organización administrativa la persona que va a tomar las decisiones. Esto implica, como ya lo explicamos, estructurar la organización.

1.5.4 Dirección

La palabra dirección, viene del verbo dirigere; éste se forma a su vez del prefijo di, intensivo, y regere: regir, gobernar. Este último se deriva del sánscrito raj, que indica preeminencia.

Es curioso observar la similitud que tiene esta etimología con la de la palabra administración: una posición preeminente, lo cual no es extraño, ya que la dirección es el corazón o esencia de la administración.

“La dirección es aquel elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, o delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

¹⁸ **Ibidem**, Pág. 212.

En síntesis, significa conducir las actividades de los subordinados delegadas por el administrador.”¹⁹

1.5.5 Control

El control es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos, etc.

Los medios de control deben estar bien establecidos, especialmente en las leyes de carácter ordinario, y debe ser fijada sobre qué personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales especiales, para que estos controles sean efectivos.

Dentro de la actividad administrativa del Estado hay varias clases de control, las que se pueden clasificar de la forma siguiente:

1.5.5.1 Control interno

El que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados, por ejemplo: el ministro sobre sus directores generales. Este tipo de control se da normalmente dentro de los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión o el poder de revocatoria, etc.

¹⁹ **Ibidem**, Pág. 305

1.5.5.2 Control directo

El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

En Guatemala, existe una gama de recursos administrativos, pero principalmente se encuentran: el recurso de revocatoria, que es un recurso que se le conoce como recurso jerárquico; así también encontramos el recurso de reposición y otros como el recurso de apelación, el recurso de reconsideración, o el recurso de reclamo.

Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma, se encuentran regulados con distintos procedimientos.

1.5.5.3 Control judicial

El que se ejerce ante los tribunales de justicia como el proceso contencioso-administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.

“En derecho administrativo encontramos la vía administrativa que son los medios de control directos o recursos administrativos; así también encontramos la vía judicial como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos encontramos el amparo y el proceso contencioso-administrativo, hay que tomar en cuenta que para los dos casos, tanto el amparo como el contencioso es necesario que se agote la vía administrativa, es decir, que se planteen antes los recursos administrativos.”²⁰

Este tema lo analizaremos en próximos capítulos del presente trabajo con más detenimiento.

²⁰Calderón Morales, **Op. Cit.**, Pág. 80.

1.5.5.4 Control constitucional

El que ejerce la corte de constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.

Hay que concebir a la Corte de Constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.

Pero además de los analizados, existen para la administración pública otra diversidad de controles en diversas materias, por ejemplo, el control político a través de la interpelación; el control de los derechos humanos a través del procurador de los derechos humanos; la auditoria social a través de la comunidad organizada, etc. Que vale la pena mencionar, por su naturaleza especial.

CAPÍTULO II

2. La personalidad del Estado y sus funciones principales

2.1 Generalidades

Para el presente trabajo de investigación se hace necesario analizar previamente, aunque sea de manera muy general, la personalidad del Estado, especialmente porque uno de los objetivos de estudio de nuestra disciplina jurídica es precisamente el Organismo Ejecutivo y en general la administración pública.

Al hablar de Estado se tiene que vincular directamente a la sociedad, puesto que aquél constituye un producto de la creación humana y es precisamente la existencia en sociedad del hombre; La sociedad se conforma a través de una pluralidad de hombres inteligentes y libres unidos en torno a un principio general (el bien común). La sociedad es el todo integrado por el hombre, que para sobrevivir necesita integrarse al entorno social. Consecuentemente al irse asociando para satisfacer sus necesidades, se van creando las diferentes sociedades.

Por ello el Estado puede definirse de distintas formas pero con idénticos elementos, en tal sentido “el Estado es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.”²¹

“Estado también puede definirse como una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume mayor fuerza política.”²²

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, **Derecho administrativo**, Pág. 26.

²²Ossorio, **Op. Cit.** Pág. 354.

“Constituyendo además un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujeto a la autoridad de un mismo gobierno.”²³

“El Estado se puede conceptualizar, como la organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines.”²⁴

“El Estado es una realidad social y política integrada por un conjunto de hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales. En efecto, aparece aquí la noción de Estado sujeto, que ha sustituido a la otra, la de príncipe sujeto que acompañó la consolidación del Estado nacional moderno, bajo la fórmula monista del Estado patrimonial y el dominium eminens del soberano sobre los territorios.”²⁵

Evidentemente, la expresión Estado como persona es una construcción jurídica, porque, en verdad, lo único que es real en el orden existencial es el ser humano, el individuo físico, como esencia actuada en la existencia natural, en tanto el sujeto creado por el derecho es esencialmente artificial, y sólo puede obrar a través de las personas físicas. En síntesis, se llama persona a todo ser capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones; a todo sujeto de derecho, el cual no siempre es una persona física, sino que puede ser jurídica, llamada por algunos inapropiadamente personas ficticias, civiles, o ideales. El Estado es una persona jurídica de carácter público, de existencia necesaria, evidentemente regulada en cada legislación, para que pueda existir como tal.

Consecuentemente el Estado presenta los elementos fundamentales siguientes:

²³ Delgadillo Gutiérrez, **Op. Cit.** Pág. 294.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Pág. 31.

²⁵ Dromi, José Roberto, **Instituciones del derecho administrativo**, Pág. 53.

- ❖ Una comunidad social y humana asentada dentro de un territorio establecido;
- ❖ Un orden jurídico unitario;
- ❖ El poder jurídico;
- ❖ La finalidad misma del Estado, el bien común.

De manera especial tenemos que entrar a la consideración del estudio de uno de los elementos más importantes del Estado, la finalidad, puesto que la determinación de los fines repercute de manera directa y terminante sobre las actividades del mismo, toda vez que para la consecución de aquellos deberá realizarse todas las actividades necesarias para su logro, el bien común.

Por eso dependerá de la realidad de cada nación, de la idiosincrasia de cada país y especialmente de la opinión que predomine en un momento dado acerca de cuales son los fines del Estado, dependerá la intensidad de las actividades o tareas que el derecho le asigne a los entes estatales.

“Explicar con precisión cuales son los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde los orígenes del mismo, con lo que se explica las diversas concepciones que de él se han tenido (Estado gendarme, Estado social, Estado de derecho, Estado benefactor), lo que da como resultado que dependiendo de la época y del lugar del que se trate, así como de la concepción filosófico-política que se tenga del Estado. Por ello se explica que muchas corrientes hayan negado la existencia de un elemento teleológico; otras corrientes se refieren a los fines objetivos o particulares de cada Estado, o que únicamente se analicen los fines subjetivos del mismo.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines concretos o dicho de otra manera, que el Estado tiene una causa final, que en términos generales es la consecución de los fines humanos y que en términos generales se traduce al bien común, que al final puede ser definida como la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de la vida debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en la

plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el bien común perfecta en cuanto puede tenerse en este mundo.”²⁶

Ahora bien, en virtud de que de ese bien común puede existir la satisfacción de necesidades se desprenden una serie de funciones estatales, que le corresponden a los organismos del mismo (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y les toca instrumentalizar todos los medios necesarios para alcanzar la satisfacción de esas necesidades, con las que se logra alcanzar su finalidad.

Sin embargo, la satisfacción de las necesidades individuales de la población no corresponde sólo al Estado, puesto que solo le corresponde facilitar los medios necesarios e idóneos para que se satisfagan. Al Estado le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, por incapacidad de los particulares para hacerlo, o porque son inherentes a su soberanía.

Una necesidad es pública cuando el interés de todos los miembros de la colectividad personificados en el Estado requiere que se provea de la misma por él. Por eso debe decirse que la administración pública, más que satisfacer necesidades de interés general o colectivo, satisface necesidades públicas, aquellas previamente consideradas así por el organismo legislativo.

Por esa razón debe manejarse con propiedad en los organismos del Estado cuando y cuales son las cuestiones que deben ser tratadas como interés público.

Es indudable que los fines del Estado y su contenido concreto van variando, según el tiempo y el lugar, dependiendo del país que se trate y de una época determinada y de ahí se puede considerar cuales van a ser los objetivos a considerar por el Estado, pero en general el objetivo general es el bien común.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, **Op. Cit.** Pág. 27.

Fundamentalmente encontramos que todas las actividades del Estado tienen como fin último, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no solo actuales sino futuros y colaborar con la evolución del ser humano.

Para alcanzar sus fines el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos. Por ello que aparece realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones y procedimientos, los cuales los ejerce a través de facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere.

Estos actos, acciones, actividades que realiza el Estado, por muy variada que esta se puede resumir en tres formas esenciales:

Los actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que se manifieste en creación de normas jurídicas (Organismo Legislativo).

Actos y hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades públicas (Organismo Ejecutivo)

Actos jurídicos y procedimientos con los que el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, entre particulares o entre particulares y el Estado, a través de la sentencia. (Organismo Judicial).

En el primer caso se trata de la función legislativa, el segundo la función ejecutiva y el tercero el ejercicio de la jurisdicción, correspondientes a cada uno de los organismos del Estado. Así se reviste la actividad estatal en la llamada división de los poderes del Estado.

De la teoría de la función o actividad estatal se derivan y se expresan estas tres maneras de actuar del Estado.

En este sentido hay que aclarar que el ejercicio de la función independiente de los tres organismos del Estado, tiene matices en algunos casos muy parecidos, puesto que la función administrativa y los procedimientos administrativos se realizan en los tres organismos del Estado; el ejercicio de la función legislativa únicamente en el organismo legislativo y, el ejercicio de la jurisdicción únicamente el organismo judicial.

A manera de ejemplo, podemos decir que en los tres organismos del Estado se manifiesta el procedimiento administrativo, cuando se realizan compras o contrataciones, necesariamente se tienen que aplicar las normas legales y procedimentales de la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

Desde el punto de vista formal, todas las actividades que realiza el Organismo Legislativo será función legislativa, la del Organismo Judicial función jurisdiccional y la del Organismo Ejecutivo función ejecutiva, con las salvedades enunciadas anteriormente.

2.2 La actividad y los fines de la organización político administrativa del Estado

2.2.1 Definición de Estado

Para poder analizar la organización político administrativa, debemos antes definir lo que es Estado, administración pública y organización política del Estado.

“Estado es el conjunto de los poderes públicos; acepción en la que se asimila con gobierno, del cual se diferencia en cuanto éste constituye la encarnación personal de aquél, su órgano ejecutivo.”²⁷ “El Estado en su relación con los particulares es la expresión de poder y de organización social de un territorio determinado, se considera como persona de derecho privado, en igualdad relativa con las demás personas jurídicas e individuales y como entidad suprema de derecho público.”²⁸

²⁷ Cabanellas Guillermo, **Diccionario de derecho usual**, tomo II, pág. 114.

²⁸ **Ibidem**, Pág. 114 y 115.

“Otra definición de Estado es concebirlo como una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación u de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume mayor fuerza política; o como un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujeto a la autoridad de un mismo gobierno.”²⁹

“Tomando como punto de partida sus elementos constitutivos: el pueblo, el territorio y la soberanía, podemos definir el Estado como un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él.”³⁰ El Estado se convierte en un ordenamiento jurídico, y en consecuencia el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho, en un territorio hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer, recurriendo a la última instancia a la fuerza.

Se puede conceptualizar mejor la definición de Estado, como “la organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines.”³¹

“Desde el punto de vista socio-político El Estado es una realidad social y política integrada por un conjunto de de hombres con asiento en un determinado territorio, con potestad soberanas en lo interior e independiente en las relaciones e independiente en las relaciones internacionales.”³²

²⁹ Ossorio, **Op. Cit.**, pág. 294.

³⁰ Bobbio, Norberto. **Estado gobierno y sociedad. Fondo de cultura económica. Colección de brevarios.** Pág. 128.

³¹ Acosta Romero, Miguel, **Teoría del derecho administrativo**, página 31.

³² Dromi, **Op. Cit.**, página 53.

2.2.2 El Estado de Guatemala

Según la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. “El Estado de Guatemala es libre, porque se rige por los dictados de su voluntad.”³³ Creemos que es importante puntualizar las definiciones de libertad, soberanía e independencia; así mismo de Estado republicano, Estado democrático y Estado representativo respectivamente para desarrollar el Artículo anterior de nuestra carta magna.

2.2.2.1 Libertad

“En términos generales la libertad es la capacidad de autodeterminación de la voluntad término que en este caso se vincula a de la soberanía de un país en su vertiente de libertad nacional. El principal problema en relación con la libertad nacional se ha desarrollado en paralelo con las ansias de soberanía e independencia de pequeños países y colonias. A ello deben añadirse los problemas de las minorías raciales, siempre dispuestas a ganar autonomía interior en relación con el Estado.”³⁴

“Libertad es la situación de un país en que no existe ningún poder que avasalle al ciudadano, al habitante, o el extranjero que en él reside. En este sentido la academia dice que consiste en la facultad de que se disfruta en las naciones bien gobernadas, de hacer y decir cuanto no se oponga al las leyes ni a las buenas costumbres.”³⁵

En conclusión el Estado de Guatemala es libre, porque no está subordinado a otro poder ni a otra nación, y tiene la facultad de autodeterminación sobre su territorio y sus habitantes.

³³ Ossorio, **Op. Cit.**, Página 432.

³⁴ Microsoft Corporation *Enciclopedia microsoft encarta* 2002.

³⁵ Cabanellas, **Op. Cit.**, Pág. 550.

2.2.2.2 Soberanía

“Soberanía, poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos.”³⁶

En el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás: puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra, o regular su estructura política, por ejemplo. El derecho internacional contemporáneo y los tratados que vinculan a las naciones han modificado, sin embargo, la libre soberanía absoluta concebida hace cuatro siglos. En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas es el principal organismo legal que ejerce un control sobre la soberanía de forma relativa y de modo consensuado.

En lo relativo a la autoridad que una nación ejerce sobre sus ciudadanos, la soberanía se puede encontrar en oposición directa con la expresión política. Una de las primeras funciones del Estado es la de proveer las condiciones para su supervivencia. En principio, un modo de mejorar las posibilidades de supervivencia consiste en eliminar la disensión interna, más esto ocurre en regímenes totalitarios donde la noción de gobierno y Estado se confunden y alienan.

En el caso de Guatemala la soberanía radica en el pueblo y este el delegada a los tres organismos del Estado para el cumplimiento de los fines máximos de este, entre ellos el bien común.

³⁶ Enciclopedia **Microsoft Encarta 2002**. 1993-2001 Microsoft Corporation

2.2.2.3 Independencia

La independencia radica en la no dependencia política o económica de otro Estado. Guatemala firmó su acta de independencia de la monarquía española el 15 de septiembre de 1821, y ésta fue proclamada un día después.

2.2.2.4 La República

República (del latín res publica, 'la cosa pública'), es la forma de Estado basada en el concepto de que la soberanía reside en el pueblo, quien delega el poder de gobernar en su nombre a un grupo de representantes elegidos. En el Estado republicano teórico, el gobierno se convierte en portavoz de los deseos del pueblo que lo ha elegido, república y democracia pueden ser dos conceptos idénticos. El elemento esencial de la república es la democracia.

2.2.2.5 Estado representativo

La representación política, es el término que se aplica al sistema en el que los encargados de llevar a cabo las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales pueden ser elegidos mediante el voto del electorado. En la mayoría de los casos la representación directa se utiliza sólo con fines legislativos. La representación es el sistema más funcional ideado hasta la fecha para asegurar que las opiniones e intereses de un grupo de ciudadanos puedan influir en las decisiones de la legislatura u otro órgano de gobierno.

2.2.2.6 Democracia

“Democracia (del griego, demos, ‘pueblo’ y kratein, ‘gobernar’), sistema político por el que el pueblo de un Estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer. En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular

en reconocimiento de la soberanía nacional. Dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado.”³⁷ En Guatemala la actividad electoral está regulada por la Ley Electoral y de Partidos Políticos y está fiscalizada por el Tribunal Supremo Electoral.

2.3 La actividad del Estado

“La actividad del Estado es un conjunto de tareas y facultades con las que cuenta como persona jurídica de derecho público a través de los órganos administrativos, siendo el conjunto de estos órganos la administración pública. Esta actividad se desarrolla a través de los servicios públicos, que son el medio con el que cuenta la administración pública para lograr su finalidad, el bien común. La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnicas), que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública.”³⁸ Así mismo, “las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley.” ³⁹ Cabe decir que en Guatemala el Organismo Legislativo es el único ente facultado para tal efecto, así como lo establece la Constitución en su Artículo 157: “La potestad legislativa corresponde al congreso de la república compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto...”.

Las actividades materiales que realiza el Estado podemos entenderlas como simples desplazamientos de la voluntad de quienes sustentan el poder gubernamental, es decir, las decisiones que toma la administración pública, a través de sus funcionarios para que este logre su fin máximo, el bien común. Y por último

³⁷ **Ibidem.**

³⁸ Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo primer curso**, página 19.

³⁹ **Ibidem.**

encontramos la actividad técnica, que podemos entenderla como el conglomerado de acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad, todo esto sujeto a un sistema de organización administrativa, que determina las atribuciones, competencias, trámites administrativos, etc.

“El Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”⁴⁰

“Las atribuciones del Estado se agrupan en las siguientes categorías:

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- Atribuciones para crear servicios públicos.
- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.”⁴¹

2.4 Clasificación de las Actividades del Estado respecto a los particulares

Así mismo se clasifican las atribuciones del Estado respecto a los particulares en tres grupos:

⁴⁰ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Página 13.

⁴¹ **Ibidem**, Pág. 15

- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico. Las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el Estado debe usar, con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; que las disposiciones tendientes a la protección del derecho deben ser represivas más que preventivas, ya que estas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual. Por el contrario, las doctrinas estatistas consideran que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas, principalmente en todos aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales. Estas mismas doctrinas (estatistas) abogan por el desarrollo de la legislación preventiva al lado de la represiva considerando que ésta es ineficaz para dar protección al derecho ya que solo actúa cuando se ha consumado una violación. En el caso de Guatemala se puede resaltar una tendencia ecléctica, así como lo establece el Artículo 118 de la Constitución Política de la República: "Principios del Régimen Económico Social. El régimen económico y social de la república de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados." Al indicar nuestra Constitución Política, que el régimen económico-social de Guatemala se funda en la justicia social, claramente se connota una tendencia estatista, en la que el Estado tutela y dirige la actividad económica y social, para mantener el equilibrio entre los diferentes estratos económicos. Así mismo se connota una tendencia hacia las doctrinas individualistas, al establecer la anterior norma constitucional que el Estado actuará cuando fuere necesario complementando la iniciativa y la actividad privada. La frase "cuando fuere necesario" connota que el Estado tiene una facultad discrecional, teniendo éste la libertad de abstenerse de hacerla. Creemos que existe una antinomia axiológica en este sentido,

ya que para promover al antes mencionada “justicia social” es necesario que el Estado tenga una facultad reglada, en donde se ponga en claro los parámetros que tiene el Estado para actuar respecto a la actividad privada. Esta facultad discrecional de participación en la actividad privada, da a los particulares libertad de decisión sobre la actividad privada. Creemos que esta tendencia ecléctica, por la que se caracteriza nuestro sistema jurídico y político en general, es nocivo para el Estado y para la sociedad en general, ya que no se regulan principios claros y políticas claras en el sentido de llevar un rumbo bien definido, lo cual a nuestro parecer evitaría la oscuridad en la actividad del Estado. Definir estos parámetros, a nuestro juicio, nos daría una clara dirección. Es importante advertir que no se interprete que estamos en contra de la doctrina estatalista o la doctrina individualista. Creemos que para definir eso debe hacerse un extenso análisis. Lo que indicamos es que sin importar la tendencia, corriente o doctrina económico-política que se desee tomar, esta debe estar bien definida y bien fundamentada, para no caer en las tendencias medias, que en este caso criticamos fervientemente.

- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada. La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las de la categoría anterior, las de esta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público. En este efecto la doctrina individualista sostiene que en principio deben excluirse las que fomentan la actividad privada en forma que coloquen al individuo en situación superior en la lucha económica y que alteren de cualquier manera la libre concurrencia entre factores de la producción, por lo que hace a la limitación y vigilancia de la actividad privada, sosteniendo que la intervención del Estado debe reducirse a mínimo y excluirse el sistema de previa autorización pro constituir una seria traba a la libertad natural. Por el contrario las doctrinas estatalistas, sostienen que el fomento y ayuda de las actividad privada constituyen medios necesarios para corregir la desigualdad que crea la lucha económica; que la subvención, la tarifa proteccionista y el impuesto que se establece con el propósito de proteger determinadas actividades son medios a los cuales el Estado debe recurrir si no quiere

ver trastornada su economía por las injustas y perjudiciales consecuencias de la libre competencia. En cuanto a la limitación y vigilancia de las actividades privadas, mientras que la doctrina liberal sólo tolera restricciones a la libertad, en tanto que son necesarias para preservar el interés del orden, el de la tranquilidad y el de la salubridad públicas, las doctrinas estatistas estiman que, además de estos intereses hay otros como son los de orden económico, para cuyo respeto también es indispensable establecer limitaciones, sistemas de control, de previo aviso o previa autorización para el ejercicio de la actividad de los particulares.

- Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse a ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. En cuando a esta categoría, la doctrina liberal sostiene que: “El Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del orden económico, porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados que no a la rapidez y elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además no existe el interés personal, que es la base del desarrollo del negocio comercial, ni la aptitud técnica que se requiere, y por el contrario domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de dicha empresa y que necesariamente falsea el juego de la libre competencia. Por estas razones la doctrina liberal tolera, excepcionalmente, la sustitución del Estado en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación económica adecuada, que no hay empresa privada que se interese en realizar dicha actividad. En contraparte las doctrinas estatistas objetan los argumentos de la doctrina liberal diciendo que ellos parten de la organización actual del Estado; pero que en realidad, no se afronta la en el plano en que debe colocarse, es decir, en considerar que no hay ninguna razón de esencia que impida que el Estado se organice en las empresas que sustituyan a los particulares, en forma semejante a éstas, estableciendo una organización técnica en la que se suprimen las trabas y lentitudes de la organización burocrática y la desviación a que puede conducir la

selección del personal con criterio político.”⁴² La Constitución regula en el Artículo 120 lo relativo a la intervención de empresas que prestan servicios públicos: “Artículo 120. El Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculiza su funcionamiento.” Un claro ejemplo de lo regulado en este Artículo es el transporte colectivo, siendo este un servicio básico para la población; y que está a cargo de la iniciativa privada. El Estado puede, dado fuera el caso intervenir este servicio, en caso de un paro del servicio, como se ha dado en varias ocasiones por incremento en el precio. El Estado de Guatemala acepta en este caso la doctrina liberal, delegando la prestación del servicio a la iniciativa privada, interviniendo únicamente en situaciones especiales “de fuerza mayor”. Otro artículo constitucional que citaremos es el 131 que estipula: “Artículo 131. Servicio de transporte comercial. Por su importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce de utilidad pública, y por lo tanto, gozarán de protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidas las naves, vehículos, instalaciones y servicios. Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común y así como los servicios de transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles. Queda prohibida la utilización de naves, vehículos y terminales, propiedad de entidades gubernamentales y del ejército nacional, para fines comerciales; esta disposición no es aplicable a las entidades estatales descentralizadas que prestan servicio de transporte. Para la instalación o explotación de cualquier servicio de transporte nacional e internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez llenados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización inmediatamente.” Este Artículo regula lo relativo al transporte comercial y cabe resaltar que regula dicha prestación como de utilidad pública, es decir de conveniencia particular para la colectividad. Así mismo es importante resaltar que se consideran bienes de uso público las terminales terrestres, aeropuertos y

⁴² *Ibidem*, Págs. 18, 19, 20.

puertos marítimos comerciales. En relación a la electrificación la Constitución regula en su Artículo 129 lo siguiente: “Artículo 129. Electrificación. Se declara de urgencia nacional, la electrificación del país, con base en planes formulados pro el Estado y las municipalidades, en la cual podrá participar la iniciativa privada.” En este caso creemos que se aplican una doctrina ecléctica, debido a que en los planes de electrificación participa conjuntamente el gobierno central, el gobierno municipal y la iniciativa privada.

2.5 Atribuciones u obligaciones del Estado de Guatemala

Nuestra Constitución Política desarrolla las obligaciones del Estado, entendiendo obligación como “el deber jurídico normativamente establecido de realizar u omitir determinado acto, y cuyo incumplimiento por parte del obligado es imputada, como consecuencia una sanción coactiva, es decir, un castigo traducible en un acto de fuerza física organizada”⁴³, y no así atribuciones. “Atribución la entendemos como el señalamiento o fijación de competencia. Adjudicación. Facultad, potestad, concedida por disposición legal o inherente a determinado cargo. Suele emplearse entonces la voz en plural”⁴⁴, y dada la diferencia entre ambos conceptos consideramos que el concepto más adecuado es el de atribución. Ya que las atribuciones llevan implícitas una obligación y el cumplimiento de diversas funciones, es decir, la atribución es el género y la obligación la especie. Entre estas atribuciones que plantea nuestra Constitución Política (denominadas en dicho cuerpo legal como obligaciones fundamentales), en su sección décima, Artículo 119; obligaciones que entran en la clasificación de las actividades del Estado respecto a los particulares. Creemos conveniente colocar estas atribuciones en está clasificación porque éstas casi en su totalidad tienden al fomento, limitación y vigilancia de la actividad económica respecto a los particulares, con excepción de ciertos incisos que mencionaremos más adelante.

⁴³ Ossorio, **Op. Cit.** Página 496.

⁴⁴ **Ibidem**, Página 71.

Son las siguientes:

- (inciso a) Promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza.
- (inciso e) Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria.
- (inciso f) Otorgar incentivos, de conformidad con la ley, a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la república y contribuyan a la descentralización.
- (inciso h) Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad. (Respecto a este inciso del Artículo 119 de la Constitución; la Gaceta número 39, expediente número 459-95, sentencia: 03-01-96 de al Corte de Constitucionalidad, indica: "...Al analizar dicha disposición, a efecto de interpretarla en sus debidos alcances, es necesario indicar que está contenida dentro del conjunto normativo que integra el "régimen económico social"; es una norma de carácter programático y lo que hace es imponer al Estado la obligación de impedir las prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad. Dado el contexto de la norma en cuestión, es claro que se refiere a la colectividad económica de los particulares y que contiene una directriz para que por medio de leyes pertinentes el Estado pueda intervenir en esa actividad..."⁴⁵ Creemos pertinente resaltar que esta norma en específico se refiere a la vigilancia y control de la actividad privada.)
- (inciso i) La defensa de los consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizar la salud, seguridad y legítimos intereses económicos. Cabe analizar el inciso anterior,

⁴⁵ Corte de Constitucionalidad, Gaceta número 39, expediente número 459-95, **sentencia: 03-01-96**, página 16.

en virtud de que el Estado de diversos órganos debe vigilar la calidad de los productos elaborados por las empresas privadas. El Estado en este caso interviene de forma directa en las relaciones económicas privadas al emplear mecanismos legales para la regulación de dichas actividad.

- (inciso j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tienden a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de propiedad privada el cual se define como aquello cuyo titular es una persona física o abstracta, o si pertenece pro indiviso a algunas, de una u otra índole, con el ejercicio más completo que las leyes reconocen sobre las cosas. En este sentido al definir principio de propiedad privada, se refiere a la protección de la propiedad a la que son titulares los particulares, como lo establece el Artículo 39 de la Constitución: “Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer de sus bienes conforme a la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.”⁴⁶ y de la protección del patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica. Hay tres aspectos que son básicos y que debemos resaltar del inciso anterior: 1. El principio de propiedad privada y su intrínseca relación con el principio de que el interés general prevalece sobre el particular. 2. El patrimonio familiar y la obligación que tiene el Estado de protegerlo. 3. La asistencia técnica y económica que el Estado está obligado a prestar a la actividad agrícola y artesanal.

En primer término definiremos el principio de propiedad privada y su intrínseca relación con el principio de que el interés general prevalece sobre el particular. Si bien es cierto que la Constitución garantiza el derecho de propiedad privada como inherente a la persona humana, no es propio de la vida en sociedad e ejercicio absoluto de este derecho. Este concepto encuentra una relación intrínseca con lo regulado en el Artículo

⁴⁶ Ossorio, **Op. Cit.** Página 620.

44 del mismo cuerpo legal, refiriéndose que “el interés particular no prevalece sobre el interés general, teniendo en cuenta que el Estado como ente soberano tiene dominio eminente sobre su territorio para el logro de sus fines. Esta relación intrínseca se funda en la intervención que el Estado puede hacer de la propiedad privada, siendo el caso de la expropiación regulada en el Artículo 44 ya antes mencionado.”⁴⁷

En segundo lugar tenemos el patrimonio familiar definido como el conjunto de bienes con afectación dominical a algunos de los individuos miembros del grupo (familiar) que cuentan con afectación familiar, este lo componen derechos pecuniarios y no pecuniarios. Así mismo el decreto número 106, Código Civil de Guatemala define el patrimonio familiar en su Artículo 352, el cual establece: “El Patrimonio familiar es la institución jurídico social por la cual se destina uno o más bienes a la protección del hogar y sostenimiento de la familia.”⁴⁸, el cual es tutelado por el Estado, siendo este indivisible, inalienable, y no puede ser sujeto a gravamen. Esta es otra limitación sobre el principio de propiedad privada, en donde el bien jurídico tutelado es la familia la cual según la Constitución Política del Estado debe garantizar la protección social, económica y jurídica a la familia (Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 47) y en este caso para garantizarla debe limitar la propiedad privada.

Por último el Estado tiene la obligación de prestar ayuda técnica y económica al campesino y al artesano. La primera la realiza a través de dos órganos: El fondo de tierras (FONATIERRAS) y el ministerio de agricultura Ganadería y alimentación (MAGA). Estos órganos de la administración pública son los encargados de dar la asesoría técnica y en el caso de el fondo de tierras las facilidades para la obtención de tierra para el cultivo. En el caso de la actividad artesanal, la asistencia técnica y económica está a cargo del instituto guatemalteco de turismo (INGUAT) y el ministerio de cultura y deporte.

- (inciso k) Proteger la formación de capital, el ahorro y la inversión.

⁴⁷ Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 59, expediente No. 454-2000, **sentencia 06-03-01**. Pág. 17.

⁴⁸ Ossorio, **Op. Cit.** Pág. 555.

- (inciso l) Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercado para los productos nacionales.
- (inciso m) Mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional.
- (inciso n) Crear condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Así mismo el Artículo 119 de la Constitución establece obligaciones del Estado de carácter general que son:

- (inciso b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.
- (inciso c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente.
- (inciso d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia.
- (inciso 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.

2.6 Los fines del Estado

Hablar de fines del Estado nos lleva a determinar cual es la actividad general de éste, es decir, lo que debe hacerse de acuerdo con el ordenamiento jurídico imperante. “El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad.

Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendría en tanto se le encomienden esas metas. El fin del Estado es el elemento teleológico de éste es decir el elemento espiritual. Este fin es el bien público temporal; El Estado como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin, no puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.”⁴⁹

Pero ¿cuál es el fin del Estado? Se dice que es el bien común, también se afirma que es el bienestar general, para ello consideramos necesario definir el bien común y el bienestar general.

Es necesario diferenciar el bien común del bienestar general. El primero es el fin de toda sociedad y el segundo es el fin específico de la sociedad estatal.

Respecto al bien común, los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que los beneficie a todos, ese fin es un bien común. “El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común privado y bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien común público.”⁵⁰ El bien común público se diferencia con el fin perseguido por los particulares, en que el segundo puede ser egoísta, y se diferencia con el bien común particular por ser este altruista, por ejemplo: cuando se trata de una sociedad de beneficencia. “Podemos connotar entonces que el bien común al que nos

⁴⁹ Porrúa Pérez, **Op. Cit.**, Pág. 284.

⁵⁰ **Ibidem**, Pág. 285.

referimos es el género y el bien público es la especie. El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos de todos los grupos. El bien público no sólo comprende a la generación presente sino a las venideras, en el sentido de una abstracción que exprese una idea de generalidad, es el fin propio e irremplazable del Estado.”⁵¹

“La teoría clásica considera como fin propio del Estado el, bien común. En cambio el pensamiento político contemporáneo se refiere al bien público y al interés general. El bien público es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman la sociedad. Un sector liberal de la doctrina política afirma que el bien particular corresponde a los individuos y grupos y no al Estado. Para ellos el Estado debe intervenir sólo en forma supletoria de acuerdo con el principio de subsidiaridad, y no dedicarse a organizar y proteger a la población de tal manera que le evite su iniciativa y libertad.”⁵²

En conclusión podemos decir que el bien común es el fin de toda sociedad; y el bien público es el fin específico de la sociedad estatal.

2.7 Funciones del Estado

“La etimología de la palabra: función proviene del latín fungere, que significa hacer, cumplir, ejercitar. Otra acepción es desempeño de empleo, cargo, facultad u oficio. Tarea, ocupación, atribuciones, cometido, obligaciones, finalidad. La función en el campo de lo jurídico significa toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privado y público.”⁵³

“Las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para

⁵¹ **Ibidem.**

⁵² Serra Rojas, **Op. Cit.** Pág. 24.

⁵³ **Ibidem,** Pág. 39.

ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines.”⁵⁴

“Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en le orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y, por tanto, coactiva en caso necesario. Es ésta la misión del Estado, la de actuación de garantizar, mediante normas (órdenes, mandatos, la ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos).”⁵⁵

“Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se concretan se consagran procedimientos en las legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado.”⁵⁶ En ese sentido, cabe resaltar dichas funciones; siendo estas las siguientes:

La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. . El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe se ejecutada particularizando su aplicación.

⁵⁴ **Ibidem.**

⁵⁵ Bielsa, Rafael. **Derecho administrativo. Tomo I.** Pág. 151

⁵⁶ Serra Rojas, **Op. Cit.** Pág. 40.

La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

2.8 Personalidad del Estado

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

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

b) La mayoría de autores si atribuyen al Estado una personalidad, sin embargo, dentro de estas teorías surgen dos corrientes importantes:

1. La primera corriente señala que el Estado tiene una doble personalidad, una de derecho público y otra de derecho privado. Afirman estas teorías que cuando el Estado actúa como ente soberano tiene relaciones con otros Estados y con los particulares con carácter de autoridad, la personalidad que ejerce el Estado es de derecho público; cuando las relaciones son de coordinación con los particulares, por ejemplo, celebrando un contrato sujetos al derecho civil, el Estado actúa con su personalidad de derecho privado.

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

Estas teorías son criticadas por la mayoría de autores, aunque ambas teorías, sobre todo la segunda, fueron sustentadas por distinguidos autores, como, Gabino Fraga, actualmente estimamos que están superadas. El único razonamiento que exponen es que el Estado se rige por derecho público y derecho privado y, en ciertos casos, no actúa como autoridad, sino en relaciones de coordinación; pero no explican en qué momento se desdobra la personalidad o la voluntad, aunque ésta se exprese por diversos órganos de representación del ente colectivo, y no explican el fenómeno que estamos estudiando.

Un ejemplo nos sirve para afirmar nuestras ideas: el individuo, persona física, entra en relaciones de derecho público cuando solicita licencias, paga impuestos o ejercita sus derechos electorales y en relaciones de derecho privado cuando arrenda bienes, compra Artículos, otorga mandatos, o suscribe títulos de crédito y hasta ahora ningún autor ha afirmado que el individuo tenga dos personalidades o dos voluntades, según sean las relaciones de derecho en las que intervenga; lo mismo podemos decir de las sociedades civiles y mercantiles y de los organismos públicos descentralizados, que constituyen una sola persona jurídica y tienen una sola voluntad, aunque entren en múltiples relaciones, ya sea de derecho público o de derecho privado.

De lo expuesto tenemos que el Estado es una persona jurídica de derecho público, con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.

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

La personalidad del Estado, deriva directamente del orden jurídico sobre el cual se asienta el Estado, por ello tratase de una personalidad única; la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto, no significa que su personalidad se divida y multiplique. Las actividades de diversa índole que desarrolla, pero no su personalidad. El Estado como sujeto de derecho, como persona jurídica es siempre uno, aunque sus relaciones puedan ser variadas.

La diversificación de la personalidad del Estado en una doble faceta, además de ser una aberración jurídica, no sería necesaria, dado que toda manifestación de la actividad estatal debe considerarse sometida al derecho, sin distinguir si se trata o no de actividades patrimoniales. Además, si la personalidad jurídica del Estado no es otra cosa que la imputación de derechos derivados de una institución con fines o formas específicos, mientras sea sociedad y sus fines y su forma sean los mismos, resulta absurdo hablar de una doble personalidad.

Dentro de la legislación guatemalteca la personalidad del Estado se encuentra regulada dentro del Artículo 15 del código civil, que dice: "Son personas jurídicas: 1º. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley;..."

2.9 La personalidad jurídica del Estado

La personalidad jurídica del Estado debe ser analizada desde el punto de vista de las personas jurídicas, colectivas del derecho público.

La personalidad jurídica del Estado es una conquista del constitucionalismo, aunque la personalidad jurídica no surja de una norma específica y concreta de las constituciones. Como ya vimos, en nuestro medio la personalidad jurídica del Estado, se encuentra contenida dentro del derecho privado, es decir dentro del Código Civil.

2.9.1 Teorías

Como ya se explico, existen dos teorías fundamentales en cuanto a la personalidad del Estado; las que niegan que el Estado tenga una personalidad y las teorías que afirman que el Estado tiene una personalidad. Dentro de las teorías que afirman que el Estado es una persona, se encuentran dos corrientes, unas que dicen que el Estado tiene una doble personalidad y otras que establecen que el Estado tiene una personalidad única con doble voluntad. Dentro de las corrientes analizadas la más aceptada es la corriente que establece que el Estado tiene una personalidad única con doble voluntad.

2.9.2 Ventajas de su existencia

“El reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, desde un punto de vista técnico, ofrece indudables ventajas:

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

6. Posibilita que la "organización personificada" esté en juicio en nombre propio como demandante y demandada.“⁵⁷

2.9.3 Desventajas de su existencia

Dentro de las diferentes doctrinas de derecho administrativo y de teoría del Estado, no encontramos que se trate lo relativo a las desventajas de la personalidad del Estado, por el contrario los distintos autores ven grandes ventajas que el Estado sea considerado como persona jurídica.

Creemos que en lugar de ser desventajoso que el Estado este dotado de personalidad jurídica, trae las ventajas que ya expusimos en el punto anterior.

2.9.4 Clases de personas jurídicas

La clasificación más general de las personas jurídicas es la siguiente:

a) Las personas jurídicas de derecho público:

1. El Estado,
2. El Municipio,
3. Las empresas estatales y municipales,
4. Las sociedades de economía mixta,

b) Las personas jurídicas de carácter industrial y comercial:

1. Las sociedades civiles,
2. Las sociedades mercantiles: anónima, de responsabilidad limitada en comandita.

⁵⁷ Dromi, **Op. Cit.**, Pág. 55.

c) Las personas jurídicas de carácter social:

1. Todas las asociaciones con fines no lucrativos,
2. Toda institución en que se afecte un capital con determinado fin social de beneficio colectivo, como por ejemplo: Las asociaciones de vecinos, los patronatos, las asociaciones artísticas, científicas, educativas, etc.

2.9.5 Posición de la legislación guatemalteca

En el derecho guatemalteco se reconoce la existencia de diversos tipos, aunque no directamente dentro del derecho administrativo, sino dentro del derecho civil.

Así el Artículo 15 del Código Civil, establece las distintas personas jurídicas públicas y las clasifica así:

- a) El Estado,
- b) Las municipalidades,
- c) Las iglesias de todos los cultos,
- d) La Universidad de San Carlos,

Las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley.

En este último caso se encuentran incluidas todas aquellas dependencias descentralizadas y las llamadas constitucionalmente autónomas, como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los municipios, etc.

2.10 Personalidad política del Estado

El Estado, en ejercicio de su poder, crea el ordenamiento jurídico, establece un orden jurídico coactivo, que otorga al ser político estatal el carácter de persona jurídica, que actúa y se desenvuelve en el orden existencial por medio de una estructura de órganos desempeñados por sujetos físicos, cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado.

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

La Constitución Política, prevé el desenvolvimiento y la dinámica de la actividad estatal, a través de diversas funciones formales, que materializan por medio de actos del poder el querer del Estado. Ahora bien, el Estado previsto en la Constitución, no es ya sólo político sino también jurídico, cuya actividad está juridizada en el ámbito constitucional e infraconstitucional (legal, reglamentario, etcétera).

Esta actuación del Estado se establece a través de actos que tienen la virtualidad de obligar a los administrados, como manifestación del poder público.

Su personalidad no implica una ficción sino una realidad jurídica, cualquiera que sea la opinión sustentada sobre el problema doctrinario de la naturaleza de la personalidad colectiva.

“El Estado es sujeto de derecho, es la comunidad jurídica por excelencia y la comunidad política por antonomasia; por lo tanto, concederle personalidad jurídica no es sino reconocerle los propios elementos de su realidad.”⁵⁸

2.11 Teorías

Existen muchas teorías en cuanto al Estado, pero fundamentalmente trataremos las más importantes, que se desarrollaran a continuación, como lo son el Estado

⁵⁸ **Ibidem**, Pág. 54 y 55.

absoluto, el Estado gendarme y el más importante de todos que es el Estado de derecho o Estado constitucional.

2.11.1 Estado absoluto

Se le conoce como Estado absoluto o como sistema de gobierno absoluto. Este se refiere fundamentalmente a la monarquía, en las que normalmente el monarca esta encima de la ley, puesto que el monarca era la fuente de la misma ley.

Este concepto fue aplicable sin restricciones a las monarquías occidentales; pues los reyes o emperadores anteriores a los regímenes constitucionales o de derecho tenían ciertas limitaciones a su absolutismo, impuestas unas veces por tradición y la costumbre y otro por imposición de los gobernados, en todo lo referente a la designación y al orden sucesorio de sus reyes monarcas o gobernantes.

El Estado absoluto no debe confundirse con los regímenes dictatoriales, tiranos o totalitarios.

En el poder absoluto se encuentra en ejercicio del poder público un rey o monarca.

“Monarquía quiere decir gobierno de uno solo. Pero esta definición que sería válida para las monarquías absolutas o autocráticas, no lo es para las monarquías constitucionales, en las que el monarca reina, pero no gobierna; sino que a lo sumo, actúa como poder moderador entre el gobierno y el parlamento. Aunque la monarquía puede ser electiva, si el monarca es elegido para toda su vida (pues si lo fuera para tiempo determinado más bien revestiría los caracteres de una república), lo corriente es que sea hereditaria; es decir, que la titularidad se transmita por sucesión dentro de un orden preestablecido.”⁵⁹

⁵⁹ Ossorio, **Op. Cit.** Pág. 469.

2.11.2 Estado gendarme

“De fuerte arraigo en el siglo XIX, es aquel cuya función única consiste en mantener el orden público vigilando y protegiendo la reciproca libertad de los individuos dentro de la ley. Es, pues, la antítesis del Estado intervencionista en materias económicas, sociales, técnicas y culturales, cuya manifestación más aguda se encuentra en el Estado totalitario.”⁶⁰

2.11.3 Estado de derecho o constitucional

“Estado constitucional es el que se caracteriza por garantizar la libertad como finalidad suprema y última del Estado; por limitar y fiscalizar el poder estatal por medio de su división en razón de la materia y, a veces, del territorio; por la juridicidad o imperio del derecho; por la soberanía popular o gobierno de la mayoría con la colaboración y fiscalización de la minoría y respetando los derechos de ésta. (v. Estado, Estado de derecho).

Añádase que todas las características señaladas por el autor citado se derivan de la carta magna o Constitución (generalmente escrita) por la cual se rige y organiza la nación.”⁶¹

Así, se establece que en la definición de Estado de derecho existen profundas divergencias. Para algunos autores, todo Estado lo es de derecho, puesto que se rige por normas jurídicas, cualquiera que sea su procedencia o la autoridad de que dimanen; con tal que tenga la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones dentro del orden interno. En consecuencia, el concepto sería aplicable lo mismo a un gobierno democrático y constitucional que a uno autocrático y tiránico. Sin embargo, la mejor doctrina es absolutamente contraria a esa tesis, por entender que la voluntad de

⁶⁰ **Ibidem**, Pág. 295.

⁶¹ **Ibidem**, Pág. 294.

una persona o de una minoría que se impone a una mayoría; y, en ese sentido, sólo es derecho la norma emanada de la soberanía popular en uso de su poder constituyente.

“El Estado de derecho es aquel en que los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan, conforme a la conocida frase de Lincoln: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. A este respecto los tres poderes o ramas del gobierno (pertenecientes a un tronco común) nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres, identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al Estado de derecho.”⁶²

2.12 El parlamentarismo y presidencialismo

Esencialmente, existen dos regímenes de gobierno, el parlamentarismo y el presidencialismo.

2.12.1 Sistema parlamentario

Es un sistema típico de los países europeos, cuyas características se explicarán en una forma muy general. Sin embargo dentro de nuestro régimen es importante tratar este sistema, pues nuestro gobierno tiene algunas características del mismo.

a) Dentro del Sistema Parlamentario se encuentran divididas las Funciones generales de gobierno, por un lado existe el rey o monarca, que se encarga de la función puramente de política, como jefe de Estado y un primer ministro o presidente del consejo de ministros que es el encargado de la administración pública, el que depende del parlamento.

⁶² **Ibidem**, Pág. 294.

b) Los ministros de Estado son órganos con competencia administrativa, nombrados por el parlamento a propuesta del primer ministro.

c) En este tipo de sistema es importante la figura jurídica de la interpelación, la que es típica del parlamentarismo, pues el órgano administrativo que nombra, tiene el derecho de revisar la actuación del nombrado.

Significa en general que la administración pública se encuentra a cargo y bajo el control total del parlamento.

Algunas de las características de este régimen corresponden al régimen de gobierno guatemalteco, por ejemplo, el ejercicio de competencias de los ministros de Estado y la figura jurídico-político de la interpelación.

2.12.2 Sistema presidencialista

El sistema presidencialista es un sistema de gobierno que surge en los Estados Unidos de Norteamérica, como contraposición al parlamentarismo inglés. Las características más importantes de este régimen son las siguientes:

a) En este sistema de la doble función que debe cumplir el gobierno, se concentra en una sola persona, que es el presidente de la república, es decir la función política y la función administrativa.

b) Los secretarios de Estado, no son órganos ejecutivos, en consecuencia no ejercen competencia, sino que actúan en el ámbito de asesoría del presidente, es éste el que toma todas las decisiones,

c) Los secretarios son nombrados directamente por el presidente.

d) No existe la figura jurídico-político de la Interpelación.

e) La responsabilidad de los secretarios es directamente ante el presidente de la república.

2.12.3 Caso de Guatemala

El sistema de gobierno en Guatemala, es republicano, y una copia del régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo nuestro régimen tiene algunas características del régimen parlamentario, como ejemplo se tiene la función que ejercen los ministros de Estado, que tienen competencia administrativa y responsabilidades frente a particulares y la figura jurídico-político de la interpelación, que es típico del régimen parlamentario.

Básicamente el sistema guatemalteco es presidencialista, pero con las características del parlamentarismo, como ya se indicó anteriormente, se puede decir que nuestro régimen de gobierno es un sistema mixto, por tener características de ambos regímenes, es semi-parlamentario y semi-presidencialista.

Guatemala adoptó un régimen presidencialista, en donde el presidente de la república de Guatemala es el jefe del Estado y del gobierno; contrario de los sistemas parlamentarios en donde existen dos figuras, pues una persona es el jefe del Estado (rey, monarca o presidente) y otra es la persona que desarrolla la jefatura de gobierno o administración pública (primer ministro o presidente del consejo de ministros).

2.13 El Ejercicio del poder público, según la Constitución

De conformidad con la Constitución Política de la República el poder proviene del pueblo y su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley.

“Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.”⁶³

“El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren dentro del territorio de la república.”⁶⁴

La función pública está sujeta a la ley, los funcionarios son los depositarios de la autoridad, responsables de su conducta oficial, sujetos a la ley y nunca superior a ella.

“Todo funcionario público esta al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública es indelegable, es decir que no se puede delegar, excepto los casos señalados por la ley, y no se puede ejercer sin prestar previo juramento de fidelidad a la Constitución.”⁶⁵

Así, dentro de la Constitución en su Artículo 155, se encuentra regulada la responsabilidad de los dignatarios, funcionarios y trabajadores del Estado, que en el ejercicio de sus cargos cometan infracción a la ley, son solidariamente responsables de los daños y perjuicios causados a particulares; cuya prescripción es de veinte años; la responsabilidad penal por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley.

Ninguna persona puede reclamar al Estado por daños y perjuicios causados por movimiento armado o disturbios civiles.

Dentro del Artículo 156 de la Constitución Política, establece la no obligatoriedad del cumplimiento de órdenes ilegales, esto significa que ningún funcionario o empleado

⁶³ Constitución Política de la República, Art. 152.

⁶⁴ **Ibidem**, Art. 153.

⁶⁵ **Ibidem**, Art. 154.

público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de un delito.

En conclusión podemos decir que el ejercicio del poder público proviene del pueblo, filosóficamente implica que es el pueblo el que se encuentra ejerciendo el poder a través de la elección de sus representantes, que se encuentran a cargo de la función del Estado.

2.14 Actuación del Estado

El ejercicio del poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que se presente (legislativa, ejecutiva o judicial), requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos por medio de los cuales se va a manifestar la voluntad estatal. Estos órganos van a ser producto de del ordenamiento jurídico en los que van a estar creados y donde se le dota de la competencia administrativa para poder actuar.

Los órganos administrativos estatales están constituidos por una estructura formal y sustantiva de donde se manifiesta la voluntad pública, delimitada en una esfera de competencias legales y reglamentarias. Son las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano administrativo, su integración o no al ejecutivo, su esfera de competencias y su alcance. Es la normas jurídica la que dispone cómo, cuando y donde se representa el Estado y su manifestación de voluntad.

Lo cierto es que la sola existencia de la competencia no es suficiente para que se manifieste el poder público. Es necesaria la participación de una persona física que exteriorice la voluntad del Estado, de esta manera que es el propio órgano estatal el que actúa a través del funcionario.

Por esa razón la actuación, la forma, el conducto por medio del cual se va a manifestar la voluntad del Estado, no es sino a través del órgano administrativo. Es

pues, el órgano administrativo el instrumento o medio por el cual se manifiesta la voluntad del Estado, razón por la cual se hace necesario analizar y estudiar al órgano administrativo.

2.15 El órgano administrativo

Para poder explicar porque la voluntad del órgano se determina por personas físicas y como se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos de la administración, fueron elaboradas dos teorías: La de la representación y la del órgano administrativo.

2.15.1 La Teoría del la representación

Teoría también conocida como teoría del mandato, que parte de las corrientes de los modelos jusprivatistas, según los cuales las personas morales obran por medio de los órganos que los representan, por lo que siendo el Estado una persona moral, su actuación solo puede darse a través de sus funcionarios, quienes ostentan la representación legal del mismo.

Pero estas teorías olvidan que en materia del de las potestades públicas, los principios e intereses son de naturaleza distinta de los que les corresponden al derecho privado, por lo que las normas que regulan el convenio del mandato son diferentes de las que regulan en derecho administrativo.

El ejercicio del poder público parte de los fundamentos que le señala la propia Constitución Política de la República, la que va a determinar el alcance y contenido del poder estatal, a diferencia del mandato que se rige con exclusividad por el derecho civil y regula intereses particulares y limita los efectos del mismo al contrato respectivo, la que requiere la voluntad de dos partes (mandatario y mandante), mientras que en el ejercicio de la función pública, se requiere, por un lado el órgano administrativo y por el otro el funcionario integrando una sola entidad (el funcionario el ejercicio de la personería y el órgano la competencia).

CAPÍTULO III

3. Las funciones de los organismos del Estado

3.1 Función legislativa

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general imperativas y coercitivas, es decir de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción de ninguna naturaleza, mientras se encuentre vigente su imperatividad, en la necesidad el sometimiento de todas las personas que se encuentren dentro del supuesto que ella prevé. Toda persona física o colectiva, gobernantes y gobernados tienen la obligación de acatar las normas emanadas del legislativo, en donde la coercibilidad implica la posibilidad de aplicación aun en contra de la voluntad de los habitantes (todos los que se encuentren dentro del territorio nacional).

Esto significa que cuando el organismo legislativo emite una ley, únicamente debe tomarse en cuenta la naturaleza propia del acto legislativo y este es el punto de vista material de la función.

Algunos autores sustentan el criterio que cuando el organismo legislativo emite una ley; cuando el ejecutivo reglamenta la ley, y cuando el organismo judicial expide reglamentos internos, estamos frente a la expresión de la función legislativa desde el punto de vista material, ya que estos actos se concretan en normas generales e imperativas y coercibles, independientemente de la naturaleza del órgano que los produjo.

Esta cuestión es un tanto discutible, por cuanto la reglamentación se ha considerado no como una facultad legislativa, sino como un acto administrativo, lo que ya analizamos en el tema del reglamento administrativo.

A diferencia del enfoque anterior, la función legislativa desde el punto de vista formal sólo toma en cuenta el órgano que realiza esta actividad, independientemente de la materia o el contenido de la actividad. Por ello, toda actividad que se realice por el organismo legislativo, desde el punto de vista formal, subjetivo u orgánico, será función legislativa.

Ya dijimos también que dentro de la actividad general del organismo legislativo, se desarrollan procedimientos administrativos y el ejemplo es cuando se aplican las normas de la ley de contrataciones del Estado y la aplicación de los procedimientos regulados en su reglamento, aunque no es una mera función ejecutiva si lleva implícito la creación de procedimientos administrativos, necesarios, imperativos y emitidos por la misma ley que ellos promulgaron, para todos los organismos y órganos del Estado.

El enfoque orgánico de la función legislativa desde el punto de vista formal, únicamente toma en cuenta el órgano que realiza esta actividad (organismo legislativo), y concluye que solo éste puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través del procedimiento legislativo llamado por otros autores proceso legislativo.

3.2 Función judicial o jurisdiccional

La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos en riesgo de ser vulnerados, lo que ha de suponer contradicción de intereses (de las partes, entre las partes), o de una situación en la que está por establecerse si el derecho nos asiste o no y que debe ser resuelta por la aplicación del derecho.

La función jurisdiccional tiene como fin el respeto de las normas que son producto de la función que ejerce organismo legislativo, la función jurisdiccional le corresponde la aplicación de aquellas, al darles definitividad en la sentencia, la que adquiere calidad de cosa juzgada, por lo que jamás puede ser modificada.

La función jurisdiccional únicamente corresponde al organismo judicial a través de los tribunales de justicia y a la estructura del organismo judicial, no hay que confundir la jurisdicción con la competencia.

La jurisdicción es única, todos los tribunales son dependientes del Organismo Judicial y todos ejercen jurisdicción, pero esta jurisdicción la limita la competencia, por materia, por grado, etc. Cabe señalar que se trata de una función estatal.

La función jurisdiccional no la tienen los otros organismos del Estado, con excepción de algunos países como Francia, Colombia, en los que el tribunal de lo contencioso administrativo, corresponde al poder ejecutivo y es el consejo de Estado el encargado de impartir justicia o en algunos otros países en los que los tribunales de trabajo y previsión social corresponden al poder ejecutivo. En Guatemala, no sucede tal situación y estos tribunales pertenecen a la estructura del organismo judicial, razón por la que podemos asegurar que la función jurisdiccional corresponde con exclusividad a este organismo.

3.3 Función administrativa

La función administrativa, cuya regulación es materia fundamental del derecho administrativo, plantea problemas en cuanto como se identifica y el real significado. Para la mayoría de autores del derecho administrativo la función administrativa corresponde en especial al Organismo Ejecutivo y en general a la administración pública.

Desde el punto de vista formal u orgánico este criterio resulta exacto, pero materialmente ya hemos analizado que función administrativa puede haber en los tres organismos del Estado, puesto que en los tres se desarrollan los procedimientos administrativos. Consecuentemente este criterio sería válido si a cada uno de los organismos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), le correspondiera realizar una sola función, lo que ya analizamos anteriormente que no sucede, aunque en los dos últimos no sea una mera prestación de servicios públicos.

Consecuentemente se hace necesario analizar las características más importantes de la función administrativa, de la administración en general y, que la hace diferente de las funciones legislativa y judicial.

Estas características son: “Concreción, inmediatez, continuidad, y espontaneidad”.⁶⁶

La concreción significa que en la administración pública el acto administrativo es concreto, ya que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídico-administrativos o de operaciones materiales.

La inmediatez se contrapone a la función legislativa, toda vez que ésta procura la ejecución, en primer grado, de las normas constitucionales; en cambio, en la función administrativa, al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata es de las leyes, y de manera mediata.

La inmediatez también se refleja desde el punto de vista de la prontitud con la que se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través de ellas se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales (el bien común).

⁶⁶ Delgadillo Gutiérrez, **Op. Cit.** Pág. 35.

La continuidad de la función administrativa consiste en su ejercicio de una manera permanente e ininterrumpida, lo que no se da ni en el legislativo ni en el judicial, los que se dan de manera aislada y esporádica.

La espontaneidad, implica el ejercicio de la función administrativa de manera oficiosa, sin requerimiento necesaria para ejercerla, caso contrario sucede en la función jurisdiccional.

Consecuentemente se puede decir que la función administrativa es la actividad que realiza el Estado, a través de los órganos de la administración pública, de manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas y así cumplir con la finalidad misma del Estado.

CAPÍTULO IV

4. El Organismo Ejecutivo

El Organismo Ejecutivo se encuentra constituido por la administración centralizada, donde encontramos en la cúspide de la pirámide jerárquica al presidente de la república, al vicepresidente, ministros de Estado y viceministros de Estado y funcionarios dependientes, la concepción más frecuente es llamar gobierno al Organismo Ejecutivo, por esa razón debemos hacer un análisis de lo que significan los actos de gobierno.

El Organismo Ejecutivo puede ser definido como uno de los organismos del Estado que se encarga de la administración pública, del gobierno y de la prestación de los servicios públicos y el conducto por el cual se realiza la finalidad del Estado, el bien común o bienestar general, bajo un sistema excesivamente centralizado, en donde en la cúspide se encuentra el presidente de la república, quien actúa siempre en consejo de ministros, o separadamente con uno o mas de éstos.

Como se analizará posteriormente, la integración del ejecutivo se compone de una serie de órganos administrativos, su principal funcionario político administrativo y superior jerárquico es el presidente de la república.

El presidente de la república, único titular del poder ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter, como órgano político y como órgano administrativo.

Como órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros organismos representativos del mismo Estado y de conformidad con la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado, puesto que es el representante y representa la unidad nacional.

Conforma el ejecutivo la administración centralizada de Guatemala, entendiéndose ésta como la subordinación estricta de los órganos administrativos a la autoridad central. Hay centralización administrativa cuando los órganos se encuentran dentro de la escala jerárquica colocándose unos respecto a otros en una misma situación de dependencia y entre ellos es un vínculo que, partiendo del órgano situado en la más alta escala de ese orden, los liga hasta el órgano de más ínfima categoría, a través de diversos grados, jerarquía y subordinación son los elementos esenciales que caracterizan al ejecutivo.

De conformidad con el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, "...El presidente de la república, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno".

Las facultades de mando y decisión se concentran totalmente en el poder ejecutivo, concentradas en los órganos superiores de la administración, especialmente en la figura del presidente de la república, que asume la jefatura del Estado y es el superior jerárquico de la administración pública guatemalteca.

4.1 Presidencia de la República

Se puede definir a la presidencia de la república, como la suprema organización política y administrativa del Estado, siendo la organización de gobierno fundamental en un Estado constitucional.

El régimen de centralización administrativa es la forma característica del organismo ejecutivo en Guatemala, que se encuentra integrado por el presidente de la república, que es el titular de la función administrativa, que cuenta con otros órganos de ejecución como los ministros de Estado, para ejercer esa función.

“Presidencia es dignidad, empleo o cargo de presidente, así como la acción de presidir. Llámese presidencia al sitio que ocupa el presidente cuando preside una reunión o al que, en un local, le esta destinado para esos efectos. También, la oficina en que ejerce sus funciones y el edificio o local en que tiene su morada.”⁶⁷

La presidencia de la república de Guatemala, es el órgano administrativo que ocupa la más alta cúspide dentro de la escala jerárquica de la administración centralizada guatemalteca, la máxima autoridad de éste es el presidente constitucional de la república.

El sistema de centralización administrativa es la característica esencial de la organización del Organismo Ejecutivo en Guatemala, que se integra con el presidente de la república, titular de la función administrativa, que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en relación de dependencia en esa escala jerárquica.

La característica especial de los gobiernos modernos es lo complejo y la variedad y diversidad de sus estructuras. El principio de administración de la división del trabajo es uno de los elementos especial para la distribución de las tareas de un gobierno, especialmente cuando la población va en crecimiento, los fines, las facultades y los servicios públicos, también van en crecimiento.

4.1.1 Origen

El presidencialismo en Guatemala se origina a raíz de la independencia y del surgimiento del presidencialismo en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde se atribuye a una sola persona, el presidente de la república, la doble calidad de jefe de Estado y el superior jerárquico de la administración pública y debe tomarse en cuenta que una cosa son los asuntos propios del Estado, una organización política e

⁶⁷ Ossorio, **Op. Cit.**, pág. 602.

institucional y otra la administración como una ciencia para la mejor prestación de los servicios públicos. Esto significa que en nuestro sistema hay una unificación de las dos funciones que se ejercen en todo gobierno, la política y la administrativa.

El régimen guatemalteco es profundamente influenciado por los creadores de ese sistema, los Estados Unidos de Norteamérica, por el poderío económico e ideológico que tiene esa nación y que en una gran medida influye sobre los países latinoamericanos, que hemos adoptado este sistema.

Es de considerar, que el sistema presidencialista es un sistema ya adoptado tradicionalmente en Guatemala y debe ser fortalecido, sin influenciar dentro de las competencias de los otros organismos del Estado, pero sí debe existir una colaboración armónica dentro de los mismos y no una intervención de un organismo a otro, para no poner un manto de separación absoluta entre los organismos.

“Los gobiernos democráticos han de ser fuertes dentro del marco constitucional y la ley. Las libertades no llevan implícita la debilidad de las autoridades si no se fortalecen con inflexible aplicación de la ley. Un gobierno incapaz de administrar la democracia para permitir que esta sea suplantada por la anarquía, no puede suscitar jamás el apoyo del pueblo ni el respeto de las naciones. A la inversa uno que, con el pretexto de garantizar la vida, honra y vela por los bienes de los ciudadanos, que es la razón superior del Estado, se torna autoritaria y obviamente se convierte en una amenaza social.”⁶⁸

4.1.2 Regulación Legal

El presidente de la república en Guatemala esta regulado en el titulo III, capitulo III, del Artículo 182 al Artículo 189 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales se analizarán adelante.

⁶⁸Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, Pág. 329

También encontramos regulada la figura del presidente de la república en el Artículo 7 del decreto 114-97 del Congreso de la República, “Ley del Organismo Ejecutivo”.

El Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde encontramos la doble función, como lo hemos tratado anteriormente.

Dicho Artículo preceptúa: “Presidencia de la república e integración del Organismo Ejecutivo. El presidente de la república es el jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

El presidente de la república actuará siempre con los ministros, en consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el comandante general del ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la república.

El presidente de la república, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.”

En este Artículo encontramos la doble función, que ejerce el presidente de la república, como jefe de Estado y el ejercicio de las funciones del Organismo Ejecutivo.

4.1.3. El Presidente es el jefe de Estado.

En esta se considera al Estado como una unidad y comprende todos los asuntos del Estado, abarca la totalidad del orden jurídico de un Estado, comprendiendo a todos sus órganos, por lo tanto el presidente de la república, es quien ejerce la representación legal del Estado de Guatemala y representa la unidad nacional, las relaciones y políticas de relaciones con otros Estados, que se denominan relaciones internacionales.

4.1.4 Ejerce las Funciones del Organismo Ejecutivo.

En esta únicamente se refiere a uno de los organismos del Estado, el ejecutivo. Se refiere a un aspecto particular de la actividad del presidente, como jefe del ejecutivo y encargado de la administración pública y prestación de los servicios públicos.

Se tiene hacer notar que el poder público “proviene del pueblo” y el ejercicio del mismo solo queda limitado a la Constitución Política de la República y a la ley, así preceptúa que ninguna persona como sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. Esto queda contemplado dentro del Artículo 152 de la Constitución Política de la República.

Se cambia la vieja idea en nuestra Constitución de los poderes del Estado, puesto que de conformidad con lo analizado el poder pertenece al pueblo.

Significa filosóficamente que es el pueblo el que se encuentra ejerciendo el poder público, a través de la delegación en los funcionarios que democrática y popularmente son elegidos por el pueblo, para ocupar los cargos públicos. Los funcionarios públicos son únicamente representantes del pueblo y éste únicamente lo delega para su ejercicio.

4.1.5 Atribuciones

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran enmarcadas las funciones generales que tiene el presidente de la república de Guatemala, las que se analizarán y se tratará de establecer la doble función que ejerce dicho funcionario. Es la Constitución Política de la República la que marca los límites de actuación del Presidente de la República y la competencia general que ejerce como jefe de Estado y como superior jerárquico de la administración pública centralizada.

El Artículo 183 de este cuerpo legal preceptúa:

“Son funciones del presidente de la república:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes;
- Proveer a la defensa y a la seguridad de la nación, así como a la conservación del orden público;
- Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la nación con todas las funciones y atribuciones respectivas;
- Ejercer el mando de toda la fuerza pública;
- Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu;
- Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al congreso en sus sesiones inmediatas.
- Presentar iniciativas de ley al congreso de la república;
- Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del ejecutivo de conformidad con la Constitución;
- Presentar anualmente al congreso de la república, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la república y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior;
- Someter anualmente al congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el congreso no estuviere reunido deberá celebrar reunión extraordinaria para conocer el proyecto;
- Someter a la consideración del congreso para su aprobación y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos;
- Convocar al organismo legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la república lo demanden;

- Coordinar, en consejo de ministros, la política de desarrollo de la nación;
- Presidir el consejo de ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del organismo ejecutivo;
- Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación;
- Dirigir la política y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución;
- Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules;
- Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley;
- Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo;
- Nombrar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios y subsecretarios de la presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley;
- Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley;
- Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros;
- Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al congreso de la república sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo;
- Someter cada cuatro meses al congreso de la república por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control;
- Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley.”

Se debe analizar este Artículo en el sentido de especificar cuales de las funciones que contempla el Artículo son de carácter político y cuales son de carácter administrativo.

El Artículo 6 del Decreto 114-97 del Congreso de la República indica: “Autoridad superior del Organismo Ejecutivo. La autoridad administrativa superior del Organismo

Ejecutivo es el presidente de la república actuará siempre con los ministros, en consejo de ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración pública.”

El Decreto 114-97 del congreso, señala otras atribuciones del presidente de la república, al establecer: “Atribuciones del presidente y vicepresidente de la república. Además de las que les atribuyen la Constitución Política de la República y otras leyes, el presidente de la república debe velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orientan, y porque el régimen jurídico-administrativo del Estado propicie la eficacia y eficiencia. A tales efectos deberá ejercer sus facultades de iniciativa de ley para proponer al congreso de la república las leyes o reformas legislativas que le parezcan necesarias.

El vicepresidente de la república además de las atribuciones que le señala la Constitución Política de la República deberá coordinar los gabinetes específicos que le sean asignados por el presidente de la república.”

4.1.6 Deberes

Deber implica poseer en la esfera jurídica la excepcional y amplísima acepción que proviene de constituir el reverso de derecho, entendido subjetivamente como potestad, atribución o facultad; en cuyo sentido el deber integra obligación (legal, natural o convencional), constreñimiento, subordinación, necesidad jurídica.

El deber rebasa el campo del derecho y penetra en el ámbito de lo moral y de la religión, con repercusión en el fuero de la conciencia y sobre el destino sobrenatural del hombre; y se esparce así mismo este concepto por cauces de muy diversa índole, donde no existe coerción apreciable, sino el impulso del respeto, la gratitud o el simple juicio humano. Por tanto, en la escala de deberes aparece desde el culto divino y la perpetuación de la especie hasta el cumplimiento de los pactos lícitos y el hacer una visita de cortesía.

“Jurídicamente, deber constituye el impulso que motiva la realización de un acto, cuya conciencia es inminente a la necesidad de su realización y al constreñimiento que implica el imperativo de la norma.”⁶⁹

“Funciones públicas son un conjunto de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación del derecho público de servirle. Las funciones públicas son las que desempeñan los órganos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos.”⁷⁰

Suelen confundirse las funciones con los deberes del presidente de la república, sin embargo dentro de las funciones reguladas por la Constitución Política de la República de Guatemala, existen deberes que debe cumplir el presidente y cuando se habla de deberes más abarca el campo de lo filosófico y en el ámbito de lo político.

Así dentro del Artículo 154 de la Constitución Política de la República, se encuentra uno de los más importantes deberes que debe cumplir el presidente de la república, el cual preceptúa:

“Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.”

⁶⁹ Cabanellas, **Op. Cit.** Pág. 582.

⁷⁰ **Ibidem**, Pág. 241

En este sentido hay que tomar en cuenta lo que se trató al principio del presente capítulo, que los funcionarios deben quedar sometidos a la norma jurídica, y no pueden actuar arbitrariamente, salvo la aplicación del caso contemplado dentro del Artículo 221 de la Constitución Política de la República en la que se establece, que el tribunal de lo contencioso-administrativo es el contralor de la juridicidad de la administración pública. En este caso hay que consultar los apuntes de derecho administrativo I, en donde se encuentra tratado el tema, relacionado con la aplicación del principio de juridicidad y del principio de legalidad, a falta de ley, de cuando y como se deben aplicar los principios del derecho en un caso concreto.

4.1.7 Actividad política y actividad administrativa

Como se explicó anteriormente, el presidente de la república ejerce una doble función, como jefe de Estado que es la función política y como jefe y superior jerárquico de la administración pública guatemalteca, que es la función administrativa, lo que queda regulado en el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.1.7.1 Actividad Política

La actividad política del presidente de la república se ejerce como jefe del Estado y constituye la unidad nacional.

Al implementar esta función con apego a la Constitución Política de la República y a la ley, la administración pública trata de cumplir la finalidad que persigue la misma, (bienestar general o el bien común).

Los Artículos 1o y 2o. de la Constitución Política de la República de Guatemala, indican:

“Artículo 1o. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

“Artículo 2o. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

Esto significa, que la actividad que desarrolla el Estado, a través de sus organismos y éstos a través de sus funcionarios, es la protección de la persona y el deber de garantizar el bienestar de todos los guatemaltecos. El Estado debe garantizar también la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y desarrollo integral de la persona y esto lo realiza a través de las competencias que la Constitución y la ley les otorga a los órganos administrativos, para la aplicación de políticas que tiendan a beneficiar a la mayoría de la población.

4.1.7.2 Actividad Administrativa

La actividad administrativa, es la que desarrolla el presidente de la república como jefe y superior jerárquico de la administración pública guatemalteca, esta actividad la desarrolla con sus ministros de Estado y sus órganos subordinados, que se encuentran dentro de la escala jerárquica centralizada guatemalteca, ministros de Estado, viceministro de Estado, directores generales, gobernadores departamentales, Etc.

También es desarrollada a través del consejo de ministros o con uno o varios ministros en forma conjunta o separada.

En la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, capítulo II autoridad superior, Artículo 6 se encuentra regulado: “Autoridad superior del Organismo Ejecutivo. La autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el presidente de la república. El presidente de la república actuará siempre con los ministros, en consejo de ministros o

separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración pública.”

4.1.8 Responsabilidades

Como ya se explicó, todo funcionario que ejerce algún tipo de competencia tendrá necesariamente responsabilidades. En el caso del presidente de la república de Guatemala, tiene una doble responsabilidad, en primer lugar como Jefe de Estado, que en este caso la responsabilidad es de tipo político y en segundo lugar como jefe y superior jerárquico de la administración pública su responsabilidad es de tipo administrativo.

Indudablemente, los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos pueden incurrir en otros tipos de responsabilidad, como la responsabilidad penal, responsabilidad civil y de tipo laboral, contra las que también se les puede deducir las responsabilidades correspondientes.

4.1.9 Sistemas de sustitución

La sustitución del presidente de la república, principalmente se da con la elección del mismo, regulado se encuentra en el Artículo 184 de la Constitución Política de la República que preceptúa: “Elección del presidente y vicepresidente de la república. El presidente y vicepresidente de la república serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas”.

Los sistemas de sustitución del presidente de la república se encuentran contenidos en los Artículos 187, 188 y 189 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde encontraremos los diversos supuestos en materia de sustitución.

“Artículo 187. Prohibición de reelección. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la república por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretende ejercer será nulo.”

“Artículo 188. Convocatoria a elecciones y toma de posesión. La convocatoria a elecciones y la toma de posesión del presidente y del vicepresidente de la república, se regirán por lo establecido en la ley electoral y de partidos políticos.”

“Artículo 189. Falta temporal y absoluta del presidente de la república. En caso de falta temporal o absoluta del presidente de la república, lo sustituirá el vicepresidente. Si la falta fuere absoluta el vicepresidente desempeñará la presidencia hasta la terminación del período constitucional; y en caso de falta permanente de ambos, completará dicho período la persona que designe el congreso de la república, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.”

Al analizar los Artículos precitados se puede establecer, que en nuestro sistema existen varias formas de sustitución, tanto del presidente como del vicepresidente, los sistemas de sustitución se pueden resumir de la siguiente manera:

Por elección democrática y popular del presidente y vicepresidente de la república y la toma de posesión de los mismos.

Por falta temporal del presidente de la república, ya sea por vacaciones o por viajes que realiza como jefe del Estado de Guatemala, para representarlo, que en este caso es el vicepresidente quien se queda en ejercicio del cargo hasta que el presidente asume sus funciones.

Otro caso es por falta absoluta, por cualquier causa, en la misma forma el vicepresidente de la república sustituye al presidente hasta concluir el período para el cual fue elegido. En este caso el vicepresidente asumiendo la función del presidente de la república, envía una terna al congreso de la república para que éste proceda a la designación de vicepresidente para concluir el período para el cual fueron elegidos.

Si la falta fuera absoluta, tanto del presidente como del vicepresidente de la república el procedimiento que debe emplearse es el siguiente: I) Primero deberá el congreso de la república designar a la persona que concluya el período constitucional, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados; y, II) Después de tomar posesión el presidente designado para completar el período constitucional, éste procederá a enviar la terna para que el congreso de la república le designe al vicepresidente.

En este caso hay que notar que el presidente si tiene quien lo sustituya en forma temporal o definitiva, razón de ser del vicepresidente, pero el vicepresidente no tiene sustitución temporal únicamente por ausencia definitiva, si es temporal, se queda vacante el puesto y si es definitiva tiene necesariamente necesidad el presidente de enviar una terna para que el congreso de la república designe a la persona que concluirá el período constitucional.

4.1.10 Requisitos para optar a los cargos de presidente y vicepresidente

No hay que confundir los requisitos para optar a los cargos de presidente y vicepresidente con las prohibiciones, pues los requisitos son las calidades que deben

reunir los optantes y las prohibiciones que son situaciones en las que se encuentran algunos ciudadanos, que no les permite optar a estos cargos, como se podrá analizar.

Son tres los requisitos que deben reunir los ciudadanos, para poder optar a tales cargos, de conformidad con el Artículo 185 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a saber:

- a) Ser guatemalteco de origen;
- b) Ciudadano en ejercicio; y
- c) Mayor de cuarenta años.

En este sentido vale la pena analizar los dos primeros requisitos; el primero, según el Artículo 144 de la Constitución Política de la República de Guatemala, nos indica que personas son guatemaltecas de origen, y preceptúa:

“Artículo 144. Nacionalidad de origen. Son guatemaltecos de origen, los nacidos en el territorio de la república de Guatemala, naves y aeronaves guatemaltecas y los hijos de padre a madre guatemaltecos, nacidos en el extranjero. Se exceptúan los hijos de funcionarios diplomáticos y de quienes ejerzan cargos legalmente equiparados.

A ningún guatemalteco de origen, puede privársele de su nacionalidad”.

En este sentido hay que hacer un análisis reflexivo sobre el contenido del Artículo 145 de la Constitución Política de la República, el cual indica: “Nacionalidad de centroamericanos. También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento, de las repúblicas que constituyeron la federación centroamericana, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados y convenios centroamericanos”.

El segundo, lo regula el Artículo 147 de la Constitución Política de la República y nos indica, que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad, nos dice:

“Artículo 147. Ciudadanía. Son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establece esta Constitución y la ley.”

No basta que el ciudadano que pretenda optar a los cargos de presidente y vicepresidente de la república de Guatemala, tenga la edad mínima de cuarenta años, que señala el Artículo analizado, sino que además de los cuarenta años debe estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Se está en el ejercicio de los derechos de ciudadano en el momento que la persona se encuentra debidamente inscrita en el registro de ciudadanos, aparece debidamente empadronado. En este sentido la persona que no se encuentra inscrita (no aparece en el padrón electoral), no se encuentra habilitado para el ejercicio de su derecho y obligación de elegir y ser electo.

4.1.11 Prohibiciones para optar a los cargos de presidente y vicepresidente

Las prohibiciones para optar a los cargos de presidente de la república son los que se destacan dentro de los Artículos 186 y 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales hacen una enumeración de los ciudadanos que por diversas circunstancias no pueden optar a dichos cargos.

Como quedó apuntado, las prohibiciones para optar a los cargos de presidente y vicepresidente, son determinadas situaciones en las que se encuentran algunos ciudadanos, que no les permite optar a los cargos, aunque cuando cumplan con los requisitos que establece el Artículo 185 de la Constitución Política de la República.

En este sentido hay que hacer un análisis, de qué personas pueden o no optar a dichos cargos y se puede decir, en primer lugar que hay que cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política de la República y en segundo lugar no hay que estar contemplado dentro de las prohibiciones que también establece la Constitución. Desde este punto de vista, se hace un análisis de los Artículos mencionados y establecer efectivamente, que personas se encuentran enmarcadas en los mismos y así poder llegar a una conclusión de los mismos.

“Artículo 186. Prohibiciones para optar a los cargos de presidente o vicepresidente de la república. No podrán optar al cargo de presidente o vicepresidente de la república. El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la jefatura de gobierno;

La persona que ejerza la presidencia o vicepresidencia de la república cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;

Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del presidente y vicepresidente de la república, cuando este último se encuentre ejerciendo la presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este Artículo;

El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;

Los miembros del ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria.

Los ministros de cualquier religión o culto; y

Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.”

“Artículo 187. Prohibición de reelección. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la república por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo.”

Al hacer el análisis de estos dos Artículos se puede establecer que toda persona, que se encuentre comprendida por los supuestos de los Artículos mencionados, no pueden optar a los cargos, pues estos Artículos no dan margen a duda, para que algún ciudadano, que se encuentre contemplado dentro de estos dos Artículos opte a tales cargos, pues la misma Constitución Política de la República señala la nulidad del mandato que se pretenda ejercer.

En algunos casos se ha dicho, que la Constitución no se puede aplicar retroactivamente, porque la misma lo dice, sin embargo si vemos los supuestos contenidos dentro del Artículo 186 y 187 de la Constitución Política de la República, sería ilógico pensar que el Artículo pueda aplicarse posterior a la actual Constitución, pues en caso de haber golpe de Estado, lo primero que se deroga, a través de un decreto ilegal, es precisamente la Constitución Política de la República, lógicamente en este caso la Constitución pasa al olvido y después proceder a una nueva asamblea nacional constituyente, una nueva Constitución, una nueva apertura democrática, etc., como ya ha ocurrido en reiteradas ocasiones en Guatemala.

En conclusión podemos decir que hay que hacer un análisis de los Artículos mencionados y buscar el espíritu de estas normas constitucionales, qué es lo que los legisladores persiguieron con regular esta situación en la Constitución, puesto que

como ya lo explicamos anteriormente, si no se pudieran aplicar dichos Artículos, estaríamos ante una norma vigente pero no positiva.

4.2 Gabinete Presidencial

Suele confundirse el gabinete presidencial con el consejo de ministros. El gabinete del presidente de la república lo constituyen los múltiples funcionarios que el presidente nombra para el ejercicio de su mandato constitucional y en estos se encuentran los órganos asesores, que debe conformar el presidente, para las diferentes áreas técnicas y científicas que se desarrollan dentro del gobierno; los secretarios de la presidencia y vicepresidencia, que son órganos que se encuentran cercanos al presidente y que cubren áreas especiales, como se analizará adelante, al analizar a estos órganos; y, lógicamente los ministros, viceministros de Estado, direcciones generales, que cubren competencias específicas, atribuciones, funciones y responsabilidades que corresponden al Organismo Ejecutivo.

Es el conjunto de titulares de un gobierno, en los cuales quedan incluidos todos aquellos funcionarios que de una u otra manera figuran dentro del esquema de trabajo de un gobierno, no necesariamente los ministros de Estado, sino todos los que se encuentran prestos a prestar sus conocimientos técnicos y científicos al servicio de su población.

4.3 Gabinetes Específicos

Además del gabinete que explicamos, también puede haber gabinetes específicos, regulados en el Artículo 18 de la ley del Organismo Ejecutivo, el que indica: "Gabinetes Específicos. Para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un ministerio a ser presentadas al presidente de la república, podrán funcionar gabinetes específicos creados por acuerdo gubernativo. Estos se integran reunidos en sesión, por los ministros y otros funcionarios de alto nivel administrativo titulares de

órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto de los asuntos que toca abordar a cada gabinete específico.”

4.4 Consejo de Ministros

El consejo de ministros es un órgano administrativo especial colegiado, dentro del cual se dictan las políticas generales del presidente de la república, en forma conjunta con el vicepresidente de la república y la totalidad de los ministros de Estado, de conformidad con el Artículo 195 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa:

“Artículo 195. Consejo de Ministros y su responsabilidad. El Presidente, el vicepresidente de la república y los ministros de Estado, reunidos en sesión constituyen el consejo de ministros el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el presidente de la república, quien lo convoca y preside.

Los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aún en el caso de que obren por orden expresa del presidente. De las decisiones del consejo de ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso.”

En este sentido se puede establecer que el órgano administrativo como tal se encuentra conformado por el presidente, el vicepresidente de la república y los ministros de Estado, reunidos en sesión, esto significa que para que esté conformado el órgano administrativo tiene que estar la totalidad de los funcionarios que indica el Artículo 195 analizado. Con uno de los funcionarios mencionados, presidente, vicepresidente y ministros de Estado, que no se encuentre en sesión no puede quedar constituido el consejo de ministros.

Si en determinado momento faltare el vicepresidente de la república o asume las funciones de presidente, no se puede conformar el consejo de ministros, como se puede observar, el presidente tiene quien lo sustituya, así como los ministros de Estado, que son sustituidos por los viceministros, pero el vicepresidente, no tiene sustitución por falta temporal o por asumir las funciones del presidente, y en este caso se puede concluir, que mientras falte cualquiera de los funcionarios que se mencionan dentro del Artículo 195 no pueden tomarse decisiones en consejo de ministros, por no estar conformado el órgano.

En el Artículo 16 del decreto 114-97 del congreso de la república, se encuentra regulado este órgano, indica “Consejo de Ministros. El Presidente de la república actúa en consejo de ministros cuando preside la reunión de todos los ministros de Estado, debidamente convocados por el presidente para ello. El vicepresidente participa con voz y con voto en las reuniones de consejo de ministros y la convoca y preside en ausencia del presidente. En ausencia del titular de un ministerio, comparecerá al consejo un viceministro.

De las decisiones del consejo de ministros son solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso. Cuando un viceministro actúa en funciones de ministro, hacen suya la responsabilidad.

4.5 Vicepresidencia de la República

El vicepresidente de la república, es un funcionario que se ha creado exclusivamente para sustitución del presidente en forma temporal o definitiva y para representar al presidente, en actos protocolarios, pues la existencia de este funcionario es para que el ejecutivo no se quede acéfalo por alguna ausencia temporal o definitiva del titular (presidente de la república).

Sin embargo, la actual Constitución Política de la República ya le da al vicepresidente una responsabilidad al momento que es parte de un órgano administrativo que toma decisiones, como lo es el consejo de ministros, que analizaremos adelante.

4.5.1 Origen

El vicepresidente, es una figura especial del régimen presidencialista, es un funcionario de sustitución y suplencia del presidente de la república.

Sin embargo, dentro de la actual Constitución Política de la República, el vicepresidente ya tiene mayor participación como órgano ejecutivo, al momento de tomar decisiones en el consejo de ministros, pues es miembro de éste con voz y voto, lo que no ocurría con anteriores constituciones, en las que a lo sumo el vicepresidente, era presidente del consejo de Estado (este no tiene existencia actualmente), pero en las deliberaciones del consejo de ministros sólo tenía voz pero no voto.

4.5.2 Regulación Legal

La figura del vicepresidente de la república de Guatemala, se encuentra regulada dentro de los Artículos 190 al 192 de la Constitución Política de la República de Guatemala; así como en el Artículo 184, relacionado con la elección del presidente y vicepresidente de la república; el Artículo 185 del mismo cuerpo legal, que regula lo relativo a los requisitos para optar a los cargos de presidente y vicepresidente de la república; dentro del Artículo 186 que trata lo relativo a las prohibiciones para optar a los cargos de presidente y vicepresidente; el Artículo 188 de la Constitución Política de la República relacionado con la convocatoria a elecciones y toma de posesión; y, el Artículo 189 que regula lo relativo a la falta temporal y definitiva del presidente de la república, como ya lo explicamos anteriormente, es el vicepresidente, quien sustituye al presidente de la república por falta temporal o absoluta del mismo.

4.5.3 Funciones

Dentro de las atribuciones más importantes que tiene el vicepresidente de la república, es de ejercer las funciones del presidente de la república, por falta temporal o absoluta del mismo, de conformidad como lo preceptúa el Artículo 190 de la Constitución Política de la República, que establece: “Artículo 190. Vicepresidente de la República. El vicepresidente de la república ejercerá las funciones de presidente de la república en los casos y forma que establece la Constitución.

Será electo en la misma planilla con el presidente de la república, en idéntica forma y para igual período.

El vicepresidente deberá reunir las mismas calidades que el presidente de la república, gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato interior al de dicho funcionario.”

Las funciones generales del vicepresidente de la república, se encuentran contenidas en el Artículo 191 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica:

“Artículo 191. Funciones del Vicepresidente. Son funciones del vicepresidente de la república:

- Participar en las deliberaciones del consejo de ministros con voz y voto;
- Por designación del presidente de la república, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones;
- Coadyuvar, con el presidente de la república, en la dirección de la política general del gobierno;

- Participar, conjuntamente con el presidente de la república, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;
- Presidir el consejo de ministros en ausencia del presidente de la república;
- Presidir los órganos de asesoría del ejecutivo que establezcan las leyes;
- Coordinar la labor de los ministros de Estado; y
- Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.”

Creemos, que la función más importante que desarrolla el vicepresidente de la república es el regulado en el inciso a) pues el hecho de participar en el consejo de ministros con voz y voto, implica la toma de decisiones y las responsabilidades en que puede incurrir el consejo de ministros, también lo son del vicepresidente de la república, salvo el voto razonado.

Otra de las funciones, que pareciera ser importante, es la contenida en el inciso e) de dicho Artículo que contempla la presidencia del consejo de ministros, pero como ya lo explicamos antes, cuando hay ausencia del presidente de la república, no hay vicepresidente en consecuencia no hay integración del órgano administrativo colegiado.

Las demás funciones del vicepresidente, son en esencia suplir al presidente de la república en actos oficiales y protocolarios, contemplado en el inciso b) del Artículo analizado; coadyuvar con el presidente, participar conjuntamente con el presidente, coordinar las labores de los ministerios de Estado; y, las demás que le señale la Constitución Política de la República y las leyes.

Como se puede observar de lo analizado, el vicepresidente, tiene funciones muy pobres e irrelevantes, salvo el caso de ser miembro del consejo de ministros con voz y voto y la sustitución temporal o definitiva del presidente.

4.5.4 Responsabilidades

Como ya se indicó, en las únicas oportunidades en donde puede incurrir en responsabilidades el vicepresidente, es actuando en el consejo de ministros y cuando temporal o definitivamente asume la presidencia de la república, pero hay que tomar en cuenta que en este último caso la función que se ejerce es la de presidente de la república y no atribuciones o funciones vicepresidenciales.

4.5.5 Su situación en la Jerarquía Administrativa

Como lo indica el último párrafo del Artículo 190, el vicepresidente de la república ocupa en el orden jerárquico, al grado inmediato inferior al del presidente de la república. Este Artículo preceptúa:

“Artículo 190 Vicepresidente de la República... El vicepresidente deberá reunir las mismas calidades que el presidente de la república, gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato inferior al de dicho funcionario.”

Desde este punto de vista, aunque las funciones del vicepresidente dentro de la administración pública no son relevantes, hay que recordar que dentro de la misma, tiene funciones de coordinador de los ministerios de Estado y en ese sentido dentro de la administración si ocupa esa escala.

4.6 Ley del Organismo Ejecutivo

4.6.1 Principios que Inspira la Ley

A través del decreto número 114-97, del Congreso de la República, se promulga la nueva ley del Organismo Ejecutivo, la que consta de cincuenta y seis Artículos.

La nueva ley pretende, entre otros fines el cumplimiento de los principios que inspiran a la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el bienestar general o bien común, como finalidad principal de la administración pública en general.

En la nueva ley del Organismo Ejecutivo, quedan considerados una serie de principios que deben cumplirse por parte de la administración, como:

4.6.1.1 Principio de cumplimiento finalista

En el Artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulada la finalidad principal que persigue el Estado en general y la administración pública en particular, el bien común; además se antepone en los considerandos la creación de la nueva ley del Organismo Ejecutivo, como un instrumento que permita que la administración pública centralizada, cumpla con esa finalidad.

4.6.1.2 Principio de modernización

Modernización significa hacer cambios radicales en la administración pública, como procedimientos modernos, con ayuda de la tecnología actualizada, para que la prestación de los servicios públicos sea prestada con mayor eficiencia y rapidez.

4.6.1.3 Principio de solidaridad

“Solidaridad es identificación personal con una causa o con alguien, ya sea por compartir sus aspiraciones, o por lamentar como propia la adversidad ajena o colectiva.”⁷¹

Según este principio, la solidaridad es de los entes del Estado para con los administrados, por las mismas razones que ya hemos analizado, que el régimen

⁷¹ Ossorio, **Op. Cit.**, pág. 720.

republicano y democrático, es el pueblo el que se encuentra gobernando a través de la elección que ha hecho de las personas que se encuentran a cargo de la función administrativa.

4.6.1.4 Principio de subsidiariedad

Al expresar el principio de subsidiariedad, se refiere a según este principio, el Estado no se debe arrogar funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individuales o libremente asociados.

Actualmente es política de gobierno que muchas de la actividades que el Estado presta están pasando a la iniciativa privada, para descargar al mismo la prestación de servicios esenciales, como la telefonía, la electrificación.

El riesgo que se da con la aplicación de este principio es que la finalidad de la administración privada no es el mismo que de la administración pública, mientras que el de la administración pública es el bienestar general, la finalidad de la administración privada es el lucro. Con esto aunque se pueda mejorar el servicio público los costos para la población son elevados, y tiende por la finalidad misma a encarecerse el servicio.

4.6.1.5 Principio de transparencia

Transparencia es algo que no se puede ocultar, que se puede ver a simple vista, que no hay forma de ocultarlo.

La transparencia se refiere que los órganos de la administración pública no deben ocultar nada a sus gobernantes, transparencia, significa que los gobernantes no pueden ni deben ocultar nada a sus gobernados. Este principio es el mismo que encontramos en el procedimiento administrativo, que se refiere al trato justo y juego limpio, que implica que la administración no debe ocultar nada a los particulares.

4.6.1.6 Principio de probidad

La probidad significa que los funcionarios de la administración pública en general deben tener rectitud e integridad en sus actos. La probidad es la regla ética de la conducta de los funcionarios públicos, en ejercicio de sus actos y fuera de ellos, la persona proba lo es en todo sentido.

4.6.1.7 Principio de eficacia

Puede considerarse la eficacia de la administración pública en la efectiva aplicación de la prestación de los servicios públicos, por los órganos encargados de la prestación, en los casos en que la población los necesite. La importancia de la eficacia reside en que una buena administración sólo es válida cuando es eficaz.

4.6.1.8 Principio de eficiencia

La eficiencia es la virtud que se tiene para lograr algo y eficiente el que produce realmente un efecto. Traducida la eficiencia a la administración, significa que la eficiencia del órgano administrativo, depende de la virtud que tienen sus funcionarios para la prestación del servicio público y que al ejercer la función administrativa va a producir un efecto y el efecto deseable es el cumplimiento de los fines de la administración pública, el bien común o bienestar general, plasmado como fin último, del Estado a través del Organismo Ejecutivo y sus órganos.

4.6.1.9 Principio de participación ciudadana

Plantea la consideración de la ley del Organismo Ejecutivo, la necesidad que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana, como un proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública.

4.6.1.10 Principio de descentralización

Como ya lo explicamos, en la legislación guatemalteca, existe diversidad de normas en las que se advierte la intención del Estado de descentralizar la acción de la administración pública, como la regionalización, la Superintendencia de Administración Tributaria y otras instituciones.

En la nueva Ley del Organismo Ejecutivo se inspira en la necesidad que el Estado tiene de descentralizar el servicio público, pero en los últimos años hemos visto que ha existido más privatización del servicio que descentralización, puesto que estas suelen confundirse, la descentralización es dotar a órganos administrativos de independencia técnica a órganos de la propia administración, mientras que privatización es poner en manos de personas individuales o jurídicas la prestación de los servicios públicos.

La descentralización entonces es dotar a órganos administrativos de independencia técnica y personalidad jurídica, como órganos especializados que presten el servicio público, a efecto de descongestionar la acción de la administración pública centralizada, para lograr cumplir en una forma más eficiente la finalidad de la administración pública, el bien común.

Las consideraciones de la ley del Organismo Ejecutivo lo plasmo como el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control.

4.6.1.11 Principio de coordinación

Establece la ley que en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, deben ser coordinadas con las entidades que forman parte de la administración centra-

lizada. Artículo 2 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

4.6.1.12 Principio de delegación

De acuerdo a este principio las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicas podrán delegarse a terceras personas, comités asociaciones o entidades.

Hay que recordar que la competencia administrativa no es delegable, únicamente dentro de órganos jerarquizados que corresponden a una misma competencia.

No obstante, la Ley del Organismo Ejecutivo deja establecida la posibilidad que el ejecutivo mediante acuerdo gubernativo, publicado en el diario oficial, pueda trasladar a manos privadas la ejecución y supervisión de obras y servicios públicos.

Este principio tiene mucha relación con el principio de subsidiariedad ya analizado.

Establece el Artículo 1 de la Ley del Organismo Ejecutivo: “Ámbito de la Ley. La presente ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo”.

Pretende la nueva ley, que su marco de acción es fundamentalmente la Constitución Política de la República y desarrollar esos principios que inspira nuestra ley superior. Este artículo reafirma el principio ya analizado con relación al espíritu del legislador de cumplir con el mandato constitucional.

Establece la Ley del Organismo Ejecutivo que la competencia administrativa que debe tener su base fundamental en la Constitución Política de la República y en la ley, dicho Artículo establece: “Competencia del Organismo Ejecutivo. Dentro del marco de

las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales debe coordinarse las entidades que forman parte de la administración centralizada.

El Artículo 3 de la Ley del Organismo Ejecutivo, indica: “Delegación. Las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos podrán delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades, cuando el ejecutivo los juzgare idóneo para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. La modalidad, el ámbito material y el régimen de la delegación se establecerán por acuerdo gubernativo que deberá publicarse en el diario oficial. No son delegables las funciones normativa, reguladora y de financiación subsidiaria.”

La ley analizada deja regulada en su Artículo 5 la integración del Organismo Ejecutivo y establece la forma en que quedan integrados los órganos administrativos. Este Artículo dice: “El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política de la República, la presente y demás leyes. Según su función, los mismos deberán ser deliberativos, consultivos y de contralor y ejecutivos, al igual que podrán confluir en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos.

Integran el Organismo Ejecutivo los ministros, secretarios de la presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependan de la presidencia de la república.

CAPÍTULO V

5. Actividad Legislativa del Estado

“La función legislativa se define como una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expandir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.”⁷² El derecho legislativo es la disciplina que regula esta importante función del Estado, y existe un método, una competencia y una técnica para llevar a cabo esta función.

5.1 El poder constituyente del Estado

“La función constituyente es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales. Esta actividad tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos de poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protegen al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades. El poder constituyente es un poder supremo que actúa con la libertad y superioridad necesaria para crear un orden jurídico nuevo. El ejercicio pleno de este poder constituyente no es absoluto, pues se oponen numerosos factores internos y externos, estos factores reales de poder no deben ser desconocidos por las asambleas constituyentes o por el poder legislativo erigido en poder revisor de la Constitución.”⁷³

“El poder constituyente alude estrictamente a aquel poder singular y extraordinario por virtud del cual un pueblo que venía viviendo sin Constitución se da su primera Ley Política Fundamental de tipo liberal moderno, o al menos, reforma o modifica su Constitución Política existente, ya que respondía a ese carácter. No entran en cuenta, a decir verdad, mas constituciones que las revolucionarias, las recientes, las

⁷² Serra Rojas, **Op. Cit.** Pág. 43

⁷³ **Ibidem**, Pág. 44.

nacidas de un acto de nominación solemne y excepcional. Además no se reputa constituyente otro poder que el especial encargado de decretar y sancionar una Constitución de ese tipo, de lo cual también se deduce implícitamente en quien ha de encarnar hoy ese poder preeminentísimo, que en buena tesis sólo cabe atribuir al pueblo o nación como unidad política.”⁷⁴

La doctrina constitucional distingue dos tipos de poder constituyente:

- El poder constituyente originario o revolucionario;
- El poder constituyente constituido, permanente o derivado.

5.1.1 El poder constituyente originario o revolucionario

El poder constituyente originario o revolucionario emana no del orden jurídico vigente, sino de un proceso político que se inicia, en la mayor de los casos, con el desconocimiento del orden jurídico anterior y el ofrecimiento de una Constitución. También podemos asistir al nacimiento de un nuevo Estado con una Constitución que dé unidad jurídica a sus instituciones y le otorgue una personalidad jurídica propia.

5.1.2 El poder constituyente constituido, permanente o derivado

“El poder constituyente constituido, permanente o función-reformadora de la Constitución sugiere la inutilidad de convocar a asambleas constituyentes extraordinarias para cada adición o reforma. Supone este poder el normal desenvolvimiento de las instituciones políticas. El propio orden jurídico prevé la forma de adicionar o reformar su Constitución, sin necesitar de golpe de Estado o de la revolución para evolucionar.”⁷⁵

⁷⁴ **Ibidem.**

⁷⁵ **Ibidem**, Pág. 46.

5.2 La función legislativa ordinaria

Esta es la función que realiza el poder legislativo, llamado también Organismo Legislativo, y es la actividad fundamental encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos que generan situaciones jurídicas generales.

Doctrinariamente las funciones legislativas se dividen en:

- Criterio formal de la función legislativa;
- Criterio material de la función legislativa.

5.2.1 Criterio formal de la función legislativa

El criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función, en este caso la función legislativa. La función legislativa corresponde formalmente al poder u Organismo Legislativo, es decir al Congreso de la República de Guatemala, que es el órgano que elabora la legislación, las leyes ordinarias y reglamentarias.

El Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "Potestad legislativa e integración del Congreso de la República. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para el período de cuatro años, pudiendo ser reelecto. Cada uno de los departamentos de la república, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central, y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulante que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.”

5.2.2 Criterio material de la función legislativa

El acto típico de la función legislativa es la ley que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general. La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público. La ley en su sentido general es toda norma jurídica o regla de derecho. En este sentido amplísimo se considera ley todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integre.

“El acto legislativo, materialmente considerado (la ley) tiene las siguientes características:

Es una norma de conducta, abstracta e impersonal, expedida para un número indeterminado de casos, que se aplica a todos que se colocan en los supuestos de ley, además regula la vida social.

Es una norma general y permanente. Es un acto-regla creador de situaciones jurídicas generales. La función legislativa no realiza actos materiales, ni alude a situaciones jurídicas particulares.

Es una norma obligatoria. El acto legislativo es obligatorio para todos que se encuentren en la situación fijada por la ley y no se refiere a un caso concreto o particular o privilegio porque sería una ley privativa.

El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone al obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción que son medios adecuados para su debido cumplimiento. El carácter imperativo de una norma deriva de los términos de la ley o de sus propósitos o fundamentos.

La sanción o coercibilidad, es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social, las garantías de orden público o la propia administración.”⁷⁶

⁷⁶ **Ibidem**, 46, 47, 48, 49 y 50.

CAPÍTULO VI

6. Actividad Jurisdiccional del Estado

Se hace necesario en este capítulo hacer una breve referencia a una de las funciones importantes que tiene el Estado para lograr su finalidad, como es la función jurisdiccional, de la que es único titular el Organismo Judicial.

En todo Estado es necesaria la organización y el orden, la armonía y la estabilización del orden jurídico, siendo indispensable la creación de un ente encargado de resguardar ese orden, el Poder u Organismo Judicial.

La función judicial corresponde al tercer grupo de actividades del Estado, y este se manifiesta en su acto fundamental la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la administrativa.

6.1 La función jurisdiccional

“La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes. La expresión jurisdicción viene del latín, *jurisdictio*, que significa “decir el derecho”. La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al poder u organismo judicial. La acción jurídica encaminada a la aclaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.”⁷⁷ Se le denomina “función judicial”, pero el empleo más frecuente es el de “función jurisdiccional”.

6.2 La función jurisdiccional desde el punto de vista formal

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización

⁷⁷*Ibidem*, Pág. 53.

constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Organismo Judicial, como lo establece el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala:

“Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la república.

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

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

La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la corte suprema de justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.”

6.3 La función jurisdiccional desde el punto de vista material

Al hablar de criterio material de la función jurisdiccional, nos referimos a los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional. En esencia el acto jurisdiccional es el creador de una situación jurídica particular.

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributivo, constitutivo y protector de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada, es decir, da solución a un conflicto de intereses.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley. La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplicación al caso en debate como objeto exclusivo de resolución, el juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística y dicha sentencia altera el orden jurídico, al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes.

CAPÍTULO VII

7. Actividad Administrativa del Estado o función administrativa

Siendo la parte medular del presente trabajo de investigación y habiendo trabajado en capítulos anteriores, lo relativo al Organismo Ejecutivo, y otras funciones que presta el Estado, se hace necesario finalmente hacer algunas reflexiones sobre donde se encuentra ubicada la función administrativa y quien es el ente encargado de realizarla.

En todo caso se hace necesario que analicemos lo que verdaderamente significa la función administrativa.

7.1 La función administrativa

“La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines concretos o dicho de otra manera, que el Estado tiene una causa final, que en términos generales es la consecución de los fines humanos y que en términos generales se traduce al bien común, que al final puede ser definida como la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de la vida debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en la plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el bien común perfecta en cuanto puede tenerse en este mundo.”⁷⁸

Por lo tanto, “la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades

⁷⁸ Delgadillo Gutiérrez, **Op. Cit.** Pág. 27.

que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.”⁷⁹

La función administrativa es encausada por el derecho administrativo, que forma un conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponde al poder ejecutivo, y este se integra de todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. En síntesis, la función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos encaminados a la satisfacción de necesidades de interés público.

7.2 Los elementos jurídicos de la función administrativa

La función administrativa tiene los siguientes elementos:

- Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan por regla general al poder ejecutivo.
- Se realiza bajo un orden jurídico que corresponde al poder ejecutivo.
- La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar. La función administrativa no supone conflicto preexistente, ni resuelve controversias.
- La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos.
- La función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus elementos son limitados y circunstanciales.
- Los medios como se realiza la función.
- La función administrativa tiene estas otras actividades: planear, organizar, seleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos. Estos actos son: actos materiales y actos jurídicos de efectos limitados.

⁷⁹ Serra Rojas, **Op. Cit.** Pág. 67.

- El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas.
- El derecho administrativo hace intervenir una noción, que es fundamental: el régimen de poderes de política.
- La función administrativa se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales carecería de factibilidad el orden jurídico administrativo.
- La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.⁸⁰

Esto analizado significa que el principal organismo encargado del ejercicio de la función administrativa es el ejecutivo, pero al hacer un análisis de las funciones que desarrollan los tres organismos del Estado, podemos inferir que no solo el ejecutivo ejerce la función, sino que sin temor a equivocarnos podemos afirmar que en todos los organismos del Estado hay función administrativa, veámoslo al hacer el siguiente análisis.

7.3 La función administrativa y los organismos del Estado

En el presente capítulo se hace necesario para entender donde se encuentra la función administrativa hacer el estudio del procedimiento administrativo y su relación con la función administrativa y establecer si en cada uno de los organismos del Estado existe o no procedimiento administrativo para comprobar la hipótesis que nos formuláramos en el plan de trabajo de la presente investigación.

Se hace necesario el análisis de esta aseveración puesto que la función administrativa se realiza a través de procedimientos administrativos y al probar que en los tres organismos del Estado se realizan procedimientos propiamente administrativos estaremos ante la afirmación que tanto los organismos del Estado, como en los órganos de toda la administración se ejerce la función administrativa.

⁸⁰ **Ibidem.** Pág. 71

7.3.1 El procedimiento administrativo y la función administrativa

“El Estado en el que vivimos es un Estado de derecho que subordina su actuación a los principios del orden jurídico vigente. Este orden está integrado por la Constitución Política de la República, las leyes y reglamentos, los tratados y demás disposiciones de observancia general.

En la organización política se propone el bienestar general y una política social correlativa a dicho orden, que garantice los derechos humanos, mantenga el principio de la supremacía de la ley, una justa distribución de la riqueza nacional y la responsabilidad del Estado.”⁸¹

El ejercicio de la función administrativa del Estado es realizado por sus órganos administrativos, mediante diversos actos que constituyen la expresión misma de la voluntad estatal.

El ejercicio de la función administrativa en particular, como manifestación del poder del Estado, se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos, que al estar previstos en la ley se traducen en garantía de los administrados, y al mismo tiempo representan limitaciones a la actuación de la autoridad administrativa.

De la simple lectura del Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, podemos advertir que la actuación de la autoridad administrativa, que afecte la esfera jurídica de los administrados, queda sujeta al contralor de la juridicidad de la administración, el tribunal de lo contencioso administrativo.

El procedimiento administrativo, como ya lo expresamos, constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma y produce el acto administrativo que contiene la voluntad administrativa.

⁸¹ **Ibidem**, Pág. 273.

Consecuentemente, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos administrativos, puesto que él mismo le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por la norma, el acto que se produzca puede estar afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

Para la administración, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto se tenga la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y juridicidad en el ejercicio de la función administrativa, de lo contrario el contralor de la juridicidad lo someterá a este imperio.

De lo anterior podemos considerar que el procedimiento administrativo es de carácter público y que viene a constituir un instrumento regulador de las relaciones jurídico administrativas, es también de naturaleza bilateral, en tanto que vincula a los interesados que en él intervienen y al órgano administrativo que ejerce la competencia. En este sentido tenemos que aclarar que el procedimiento es bilateral, porque siempre existe un interesado y el órgano de la administración, no así el acto administrativo propiamente dicho, que es una declaración unilateral del órgano administrativo al final del procedimiento.

Consecuentemente, los administrados deben estar garantizados en contra de la actuación arbitraria y caprichosa de la administración; esto es, que el funcionario cumpla con las formalidades que se establecen, para dar seguridad jurídica a los particulares.

El procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para determinar la juridicidad y la legalidad del acto administrativo, que puede únicamente manifestar su voluntad en la forma que se encuentra preestablecida, con el objeto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la función administrativa y el goce de las garantías ciudadanas.

“La tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado (prerrogativas) y de los administrados (garantías), se arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas.”⁸²

Hoy día, en Guatemala, no existe un ley o norma de carácter general que señale la serie de pasos y de medidas a seguir y que debe tomarse en el seno de la administración en la expedición de los expedientes administrativos, ni un conjunto de actuaciones que puedan ser promovidas por el administrado orientadas a producir el pronunciamiento del órgano administrativo, que podamos entender como, cuando debe emitirse el acto administrativo, que podamos denominar procedimiento administrativo general. Únicamente encontramos el caso de los recursos administrativos, establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y en otras leyes como el Código Tributario, el Código Municipal, etc.

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder; es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico, el acto o resolución del órgano administrativo.

Como se ha señalado, al menos entre los administrativistas, que el procedimiento es un concepto común a las distintas funciones del Estado.

Cuando el Estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. Se dan una serie o sucesión de etapas combinados entre sí por un efecto jurídico. En una palabra, existe un procedimiento legislativo, uno jurisdiccional y otro administrativo, abandonemos por lo tanto la idea errónea de denominarlo proceso administrativo, ya lo dijimos anteriormente.

“La serie de pasos o serie de hechos a través de los cuales se desenvuelve la actividad administrativa que tiene como finalidad la resolución o acto administrativo, es

⁸² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, **Compendio de derecho administrativo**, Pág. 221.

el procedimiento administrativo, no es una serie de actos, puesto que acto es sólo uno y es la decisión final del órgano administrativo y lo que al final produce los efectos jurídicos, ya lo dijimos antes.

En consecuencia, la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos (no de los judiciales, como regla) no se denominará ya proceso administrativo, si no procedimiento administrativo. Toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo.”⁸³

Entiéndase la función administrativa como toda la actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccional, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales y es que la función administrativa se desarrolla a través de procedimientos.

En conclusión diremos que no podemos involucrar el proceso en otras instancias que no sean actividades jurisdiccionales, pero si podemos encontrar al procedimiento en otras actividades del Estado, legislativas, judiciales y en las propias actividades administrativas.

De todo este análisis se desprenden algunas consecuencias:

7.3.1.1 Los órganos administrativos

“Los órganos administrativos no realizan sino función administrativa, siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa; se sigue de ello que los procedimientos de los órganos administrativos constituyen

⁸³ Serra Rojas, **Op. Cit.** Pág. 5

procedimientos administrativos, sea que se trate de órganos de la administración central, o de organismos descentralizados del Estado (entes autárquicos, etcétera).”⁸⁴

La función administrativa se realizará mediante los procedimientos administrativos y hay que apuntar que la finalidad de este procedimiento es el pronunciamiento de la resolución o acto administrativo.

Aunque hay que aclarar que la facultad reglamentaria no es una actividad puramente legislativa, pero si sirve para regular procedimientos, mediante los cuales se va a prestar el servicio público.

7.3.1.2 Los órganos judiciales

Los órganos judiciales realizan sólo su propia función, la jurisdiccional y la función administrativa; no les corresponde el ejercicio de la función legislativa. En cuanto al criterio de distinción entre su función específica, la jurisdiccional y la administrativa, él es negativo: toda la actividad de los órganos judiciales que no sea materialmente jurisdiccional, será administrativa; en esa medida, pues, los órganos judiciales realizarán excepcionalmente procedimientos administrativos.

Un ejemplo es que los organismos del Estado deben aplicar la ley de contrataciones del Estado, para realizar sus compras y la creación de sus obras, en tal caso queda sometido el organismo judicial al procedimiento administrativo.

7.3.1.3 Los órganos legislativos

Similarmente, los órganos legislativos no realizan función jurisdiccional, sino sólo la suya propia legislativa y además la administrativa; toda la actividad del congreso que no sea producción de leyes constituirá pues un procedimiento administrativo.

⁸⁴ *Ibidem*, Pág. 6

Consecuentemente podemos asegurar que el procedimiento administrativo lo encontramos incluido en las funciones que desarrolla los organismos del Estado y es del todo correcto denominarlas así, puesto que todos los organismos del Estado, especialmente legislativo y judicial en otras funciones que no son propias de su actividad principal, desarrollan procedimientos administrativos, en cambio el Organismo Ejecutivo únicamente se desarrolla a través de procedimientos administrativos.

7.3.2 Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legislativos

En consecuencia los procedimientos administrativos no sólo ocurren dentro del ámbito de actuación de los órganos de la administración pública, sino también de los órganos jurisdiccionales y legislativos. En estos dos últimos casos, se trata en general de todo lo que se refiere a la organización interna y medios materiales y personales de los respectivos organismos, especialmente en la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado. Así, en la justicia y el congreso, todo lo referente al personal administrativo y sus relaciones entre sí y con sus superiores (nombramiento, remoción, deber de obediencia, sanciones disciplinarias, recursos, etc.); lo referente a las contrataciones administrativas efectuadas (compras de los diferentes elementos necesarios; contratos de obra pública para la construcción o refacción de sus edificios; contratos de edición de libros; etc.) y en general a la disposición de los respectivos fondos públicos (inversiones, gastos, patrimonio, etc.), pertenece al ejercicio de funciones administrativas y se desenvuelve por lo tanto a través de procedimientos administrativos, terminando al final en el dictado de actos administrativos.

Desde luego, tanto el organismo judicial como el organismo legislativo tienen separación respecto al organismo ejecutivo en todo lo que respecta a sus propias actividades administrativas y algunas de ellas son confiadas a órganos especiales. Si bien puede haber ciertos puntos de contacto, en general se trata de jerarquías diferenciadas y en consecuencia los acuerdos gubernativos del Organismo Ejecutivo reglamentando el procedimiento administrativo no son aplicables sino al procedimiento de los órganos de él dependientes, pero no a los que dependen exclusivamente de los

otros organismos. Con todo, los principios fundamentales a aplicarse son iguales y en ausencia de normas específicas para el procedimiento administrativo de los organismos judiciales y legislativos, le son de aplicación analógica las existentes para el procedimiento administrativo de los órganos dependientes del Organismo Ejecutivo.

Es claro entonces, como ya lo manifestamos, que todos los organismos del Estado están sujetos en determinado momento al procedimiento administrativo, en especial el Organismo Ejecutivo y excepcionalmente el legislativo y el judicial.

Consecuentemente podemos afirmar que en todos los organismos del Estado existe la función administrativa, que no es una facultad exclusiva del Ejecutivo y de los órganos de la administración pública. Lo que si hay que aclarar es que los órganos de la administración pública, incluyendo el ejecutivo no pueden ejercer ni función jurisdiccional ni función legislativa.

Aunque la facultad reglamentaria se parezca a la función legislativa no es lo mismo, la reglamentaria se ha considerado como un verdadero acto administrativo, puesto que en el reglamento no se crean situaciones de derecho, sino únicamente procedimientos que complementan la ley y no pueden alterar el espíritu de la misma.

Por la misma razón es que cuando se habla de resolución administrativa que resuelve en la misma vía, no produce cosa juzgada y por lo tanto cuando un órgano administrativo resuelve una petición no está dictando sentencias, aunque este resolviendo de alguna manera controversias administrativas entre particulares.

CONCLUSIONES

1. El Organismo Ejecutivo, la administración pública y sus órganos administrativos no ejercen actividad jurisdiccional ni actividad legislativa, éstas son atribuidas con exclusividad al Organismo Judicial y al Organismo Legislativo, respectivamente.
2. La función principal del Organismo Legislativo es, como su nombre lo indica, legislar, es decir la creación de leyes, no puede ejercer función jurisdiccional, ya que le corresponde con exclusividad al Organismo Judicial, pero si ejerce función administrativa, dentro de este organismo existe procedimiento administrativo y es donde cabe establecer la función administrativa, tal es el caso de la aplicación de las normas de la Ley de Contrataciones del Estado.
3. El Organismo Judicial tiene por función fundamental la del ejercicio de la jurisdicción, es decir la aplicación de la justicia, pero no ejerce la función legislativa, puesto que esta le corresponde con exclusividad al Organismo Legislativo. Dentro del Organismo Judicial si existe el procedimiento administrativo y es donde cabe establecer la función administrativa.
4. Se establece que la función administrativa es una actividad que se realiza en todos los organismos del Estado, que la ejerce por excelencia la administración pública, pero que en el caso de las funciones jurisdiccional y legislativa, si es exclusiva de los Organismos Judicial y Legislativo.

RECOMENDACIONES

1. Debido a que actualmente dentro de la administración pública guatemalteca los procedimientos administrativos se encuentran diseminados en muchas leyes y reglamentos, es de suma importancia que dichos procedimientos sean unificados en un solo cuerpo legal creado por el Congreso de la República de Guatemala, que sea aplicable en todos y cada uno de los diferentes Organismos del Estado, pues ha quedado comprobado que cada uno de ellos en determinado momento están sujetos al procedimiento administrativo.
2. Es de suma importancia que previo a la unificación de los procedimientos administrativos en un solo cuerpo legal, el Estado realice un estudio general de cada uno de sus Organismos, para establecer la conveniencia de una ley que regule todos los procedimientos administrativos de forma general facilitando así la administración y los propios procedimientos, lo que al final beneficiará al administrado.
3. Es necesario además que todos los actos administrativos de carácter general como lo son los Reglamentos, Decretos, Acuerdos, etc., así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y/o disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas y que sean emitidos por las dependencias y órganos de la administración pública, sean recopilados e incluidos en la normativa recomendada, pues esto le dará una mayor eficacia dentro de la propia administración pública.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Universidad Nacional Autónoma de México, México Distrito Federal, Mexico: Ed. Porrúa, 1975

ÁLVAREZ GENDIN, Blanco Sabino, **Derecho administrativo. 1 t.**, Barcelona, España: Ed. Bosch, 1963

ÁLVAREZ GENDIN, Blanco Sabino, **Derecho administrativo. 2 t.**, Barcelona, España: Ed. Bosch, 1963

ÁLVAREZ GENDIN, Blanco Sabino, **Derecho administrativo. 3 t.**, Barcelona, España: Ed. Bosch, 1963

ÁLVAREZ GENDIN, Blanco Sabino, **Derecho administrativo. 4 t.**, Barcelona, España: Ed. Bosch, 1963

BIELSA, Rafael, **Derecho administrativo. 1 t.**, Buenos Aires, Argentina: Ed. sudamericana, 1976

BIELSA, Rafael, **Principios de derecho administrativo.** 3a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. de Palma, 1963.

BOBBIO, Norberto, **Estado, gobierno y sociedad.** (Colección de Brevarios) 7a. ed.; México D.F., México: Fondo de Cultura Económica, 1985

CABANELLAS, Guillermo **Diccionario de derecho usual. 1 t.**, 10a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1976.

CABANELLAS, Guillermo **Diccionario de derecho usual. 2 t.**, 10a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1976.

CABANELLAS, Guillermo **Diccionario de derecho usual. 3 t.**, 10a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1976.

CABANELLAS, Guillermo **Diccionario de derecho usual. 4 t.**, 10a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1976.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo.** (parte general), Guatemala: Ed. Orión, 2006.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo.** (parte especial), Guatemala: Ed. Orión, 2006.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho procesal administrativo.** Guatemala: Ed. Orión, 2006.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **El silencio administrativo y sus efectos en Guatemala.** Tesis, Facultad de Derecho, USAC, Guatemala: Ed. el Planeta, 1984.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo,** Guatemala: INAP, 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **Derecho administrativo,** México D.F., México: Ed. Porrúa, 2002.

DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo. 1 t.**, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo. 2 t.**, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo. 3 t.**, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo. 4 t.**, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo. 5 t.**, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo. 6 t.**, 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DROMI, José Roberto, **Instituciones del derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. de Palma, 1973.

FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, 21^a. ed.; México D.F., México: Ed. Porrúa, 1981.

GARCINI GUERRA, Héctor, **Derecho administrativo**, La Habana, Cuba: Ed. Pueblo y Educación, 1982.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Sistemas de organización en la administración pública.** Guatemala: Facultad de Derecho, USAC, 1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **La relación funcional.** Facultad de Derecho, USAC, Guatemala 1992

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los actos administrativos.** Guatemala: Facultad de Derecho, USAC, 1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los servicios públicos y los contratos administrativos**. Guatemala: Facultad de Derecho, USAC, Guatemala, 1992

GORDILLO, Agustín, **Derecho administrativo**. (parte general, 1 t.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

GORDILLO, Agustín, **Derecho administrativo**. (parte general, 2 t.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

GORDILLO, Agustín, **Derecho administrativo**. (parte general, 3 t.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

GORDILLO, Agustín, **Derecho administrativo**. (parte general, 4 t.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

Microsoft Corporation, **Enciclopedia Encarta**. Estados Unidos: 2002.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. 10^a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1976.

PENAGOS, Gustavo, **Curso de derecho administrativo, 1 t.**, Colombia: Ediciones Librería del Profesional, 1982.

PENAGOS, Gustavo, **Curso de derecho administrativo, 1 t.**, Colombia: Ediciones Librería del Profesional, 1982.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, **Teoría del estado**. Mexico D.F., México: Ed.. Porrúa, 1999.

PRAT, Julio A., **Derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ed. ACALI, 1977.

REYES PONCE, Agustín, **Administración de empresas teoría y practica**, (Primera Parte) Mexico D.F., México: Ed. Lumusa, 1980.

REYES PONCE, Agustín, **Administración de empresas teoría y practica**, (Segunda Parte),México D.F., México: Ed. Lumusa, 1980.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, **Tratado de derecho administrativo, tomo 1** Montevideo, Uruguay: (s.l.i.), 1953.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo, 1 t.**, 6ª. ed.; México D.F., México: Ed. Limusa, 1980.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo, 2 t.**, 6ª. ed.; México D.F., México: Ed. Limusa, 1980.

Legislación:

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

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. (Decreto 1-86) Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley de Orden Público (Decreto 7) Asamblea Nacional Constituyente, 1986

Ley de lo Contencioso-Administrativo (Decreto Gubernativo 119-96) y sus Reformas.

Ley de Servicio Civil (Decreto 1748), Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Organismo Judicial (Decreto 2-89), Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Código Tributario. (Decreto 6-91), Congreso de la República de Guatemala, 1991