



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia  
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Reglamentación de la Ley de Educación Nacional frente al  
derecho de educación**  
(Tesis de Licenciatura)

Sheila Mayté Siliézar González

Guatemala, marzo 2024

Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia  
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Reglamentación de la Ley de Educación Nacional frente al  
derecho de educación**  
(Tesis de Licenciatura)

Sheila Mayté Siliézar González

Guatemala, marzo 2024

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Sheila Mayté Siliézar González**, elaboró la presente tesis, titulada: **Reglamentación de la Ley de Educación Nacional frente al derecho de educación.**

## **AUTORIDADES DE UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus**

Rector

**Dra. Alba Aracely Rodríguez de González**

Vicerrectora Académica

**M. A. César Augusto Custodio Cobar**

Vicerrector Administrativo

**EMBA. Adolfo Noguera Bosque**

Secretario General

## **FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA**

**Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera**

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia

Guatemala, 18 de octubre del año 2023

Señores Miembros  
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia  
Universidad Panamericana  
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como asesor de la estudiante **Sheila Mayté Siliézar González**, ID 000126529. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brinde acompañamiento a la estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada **Reglamentación de la Ley de Educación Nacional frente al derecho de educación**.
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Se le advirtió a la estudiante sobre el respeto al derecho de autor y que en caso opuesto incurriría en plagio, ello constituiría una infracción académica muy grave, aduciendo que la única responsable del contenido de la tesis es la estudiante.
- d) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Hugo Leonel Vásquez García

*Hugo Leonel Vásquez García*  
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 18 de enero del 2024

Señores Miembros  
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia  
Universidad Panamericana  
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora metodológica** de la tesis de la estudiante Sheila Mayté Siliézar González, ID 000126529, titulada: "Reglamentación de la Ley de Educación Nacional frente al derecho de educación". Se le advirtió a la estudiante sobre el respeto al derecho de autor y que en caso opuesto incurriría en plagio, lo que constituiría una infracción académica muy grave, aduciendo que el único responsable de la tesis es el estudiante. Me permito manifestarles que, la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,

  
Nancy Evanury Galindo Gramajo  
Colegiado 15,139

Licda. Nancy Evanury Galindo Gramajo  
Abogada y Notaria



UNIVERSIDAD  
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

Ref. O.I. 62-2024

ID: 000126529

## ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **SHEILA MAYTÉ SILIÉZAR GONZÁLEZ**  
Título de la tesis: **REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL FRENTE AL DERECHO DE EDUCACIÓN**

**El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,**

### Considerando:

**Primero:** Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y de la Justicia, así como los títulos de Abogada y Notaria, la estudiante ya mencionada, ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

**Segundo:** Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por el tutor, Licenciado Hugo Leonel Vásquez García de fecha 18 de octubre del 2023.

**Tercero:** Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por la revisora, Licenciada Nancy Evanury Galindo Gramajo de fecha 18 de enero del 2024.

### Por tanto,

Autoriza la impresión de la tesis elaborada por la estudiante ya identificada en el acápite del presente documento, como requisito previo a la graduación profesional.

Guatemala, 6 de marzo del 2024

*"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"*

  
**Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera**  
Decano de la Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Justicia



☎ 1779

🌐 upana.edu.gt

📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

## **Dedicatoria**

A Dios: Por ser la base y fortaleza en todo este camino, porque sin su amor, cuidado, sabiduría, provisión y misericordia, el llegar a este punto no fuera posible, gracias por ser el amigo incondicional y padre espiritual que siempre me ha sostenido todo este tiempo porque seguramente se seguirás sumando muchas bendiciones a partir del cumplimiento de esta meta.

A mis padres: Aura Matilde González Roldán, quien desde el cielo estoy totalmente segura que ha de sentirse feliz y orgullosa de ver que todas aquellas cosas que dejó sembradas en mi vida hoy en día están dando frutos, por enseñarme que la perseverancia y constancia hacen la diferencia y ante todo que Dios es la base de todo éxito; A mi padre Gerardo Antonio Siliézar Aquino por tener el amor y cuidado de estar pendiente de mi vida, por alentarme en todos aquellos momentos en los que sentía que era imposible, por sostenerme con sus palabras y consejos sabios y por hacerme ver que Dios tiene un propósito especial en mi vida.

A mis hermanos: Marvin Estuardo Siliézar González, Wendy Mabel Siliézar González y Carlos Rafael Siliézar González, por brindarme su apoyo emocional y alentarme a cumplir mis metas en su totalidad, por sus consejos y llamadas de atención que me hacían ver desde otra perspectiva las situaciones que se me presentaban.

A las personas: Que en algún momento fueron parte del proceso en determinadas fases de la vida y carrera, gracias por lo que en su momento sumaron en mi vida para hacer posible esto.

**Nota:** Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

# Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91	1
Reglamentación de la ley como función administrativa	15
La omisión administrativa en la reglamentación de la actual ley de educación nacional y su incidencia en el derecho de educación	33
Conclusiones	54
Referencias	56

## **Resumen**

En esta monografía jurídica se abordó la omisión del Ministerio de Educación, en el cumplimiento de la obligación de emitir el reglamento de la Ley de Educación Nacional en un término de sesenta días y que debía tomar en cuenta a la Comisión Multisectorial de Educación. A la fecha este reglamento no ha sido promulgado, rigiendo de forma provisional el reglamento de la anterior ley establecido desde el año 1976. Desde la perspectiva del derecho a la educación, se analizarán las consecuencias jurídicas en la forma como el Ministerio de Educación no está garantizando este derecho, al encontrarse sujeto a una normativa reglamentaria anacrónica, es decir, desfasada con la ley ordinaria que debe desarrollar y desactualizada, con relación a la realidad y evolución educativa actuales, en su carácter de servicio público y como derecho de los habitantes del país.

El objetivo general, fue determinar la responsabilidad jurídica de la omisión administrativa en la reglamentación de la actual ley de educación nacional para establecer la incidencia en el derecho de educación. En esa secuencia, el primer objetivo específico fue analizar la ley de educación nacional en sus aspectos sustanciales y programáticas y finalmente, el segundo objetivo específico fue analizar la reglamentación de la ley como función administrativa que corresponde al Ministerio de Educación.

Posterior a que se analizaron los aspectos conceptuales y jurídicos aplicables al problema de estudio, se concluyó que la falta de este reglamento vulnera el derecho a la educación por la omisión administrativa de la autoridad obligada legalmente.

### **Palabras clave**

Ley de Educación Nacional. Reglamentación. Omisión administrativa.  
Derecho a la educación.

## **Introducción**

El problema que se abordará será la falta de reglamentación actual de la Ley de Educación Nacional, Decreto número 12-91 del Congreso de la República y cómo esta omisión administrativa tiene incidencia en el derecho a la educación, garantizado por la Constitución Política de la República (1985) y tratados en materia de derechos humanos. Si bien el abordaje temático se centrará en el carácter de derecho humano de la educación, cuya naturaleza jurídica corresponde a un estudio de Derecho Constitucional, no podrá apartarse de la perspectiva administrativa, por cuanto corresponde a un órgano administrativo la facultad de reglamentación, que es el Ministerio de Educación, por ello, se deberá dirimir desde esta perspectiva, las responsabilidades jurídicas consecuencia de la omisión administrativa de la reglamentación de esta ley.

El objetivo general, será determinar la responsabilidad jurídica de la omisión administrativa en la reglamentación de la actual ley de educación nacional para establecer la incidencia en el derecho de educación. En esa línea argumental, el primer objetivo específico, corresponderá analizar la Ley de Educación Nacional en sus aspectos sustanciales y programáticas y finalmente, el segundo objetivo específico, convendrá analizar la reglamentación de la ley como función administrativa que corresponde al Ministerio de Educación. Las razones que justifican el estudio se ubican

en la perspectiva constitucional, pues se enfoca sobre el derecho a la educación reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala y cómo su vulneración se puede ocasionar desde la omisión administrativa de reglamentación de la Ley de Educación Nacional.

El aporte dentro del contexto social se basará en la actualización y mejoramiento del sistema educativo desde lo administrativo, coadyuvando a los docentes, alumnos y partícipes de éste a impulsar la educación de una forma digna y encaminada con la realidad de nuestro país. Lo científico será la fundamentación jurídica acerca de cómo debe ser el cumplimiento por parte de los órganos administrativos, aportando doctrina sobre las falencias administrativas que existe en la educación nacional, como en el presente caso; por lo que el análisis jurídico para su solución será siempre tarea de las ciencias jurídicas. Así mismo, la modalidad de la investigación será una monografía jurídica de carácter descriptiva, que está identificando como objeto de estudio las posibles incidencias en el derecho de educación resultante de la falta de reglamentación de la actual de Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91 del Congreso de la República.

En cuanto al contenido, en el primer subtítulo se abordará sobre Ley de Educación Nacional, Decreto número 12-91 del Congreso de la República, sus antecedentes, fundamento constitucional de la ley, contenido sustancial y programático de la ley y organización

administrativa del ente rector de la educación en Guatemala; en el segundo, se analizará la reglamentación de la ley como función administrativa, el reglamento en la pirámide normativa, necesidad de reglamentación de la ley, el órgano administrativo competente en la reglamentación y específicamente el reglamento de la Ley de Educación; y finalmente, en el tercero se tratará sobre la omisión administrativa en la reglamentación de la actual Ley de Educación Nacional y su incidencia en el derecho de educación, sobre la base de la teoría de la omisión administrativa, responsabilidad derivada de la omisión administrativa de reglamentar la ley y la propuesta de la vía jurídica de solución al problema.

# **Reglamentación de la Ley de Educación Nacional frente al derecho de educación**

## ***Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91***

Como se sabe ninguna ley surge de forma espontánea, preexiste a ella, una voluntad política en su formulación como en su aprobación por un Congreso de la República, por el cual tiene la misión de legislar conforme su mandato constitucional y a los intereses de la colectividad. Por lo que abordar el análisis de la Ley de Educación Nacional, Decreto Np- 12-91 del Congreso de la República de Guatemala implica tomar como punto de partida la indagación acerca de sus antecedentes en el país. Ello permitirá la formación de un panorama de los acontecimientos y la razones de quienes promovieron su redacción, tanto en su contenido normativo como en sus alcances. Ello, en el entendido que tiene fundamento constitucional para que su amplio campo regulatorio de carácter sustancial, programático y organizativo, desarrolla aspectos que se ajusten a las normas constitucionales que la preceden y la justifican.

### **Antecedentes**

Este tema será abordado en dos partes, la primera con referencia a los antecedentes históricos de regulación de la educación en el país, con la creación del Ministerio de Educación, como entidad pública en

Guatemala, y la segunda, los antecedentes propios, específicos o particulares de la actual ley de educación nacional. La aparición oficial de una normativa reguladora de la educación se vincula con la voluntad política del Estado de garantizar la educación a la población, en el tiempo de su creación bien obedeció a criterios ideológicos, en el contexto histórico denominado la reforma liberal, esta reforma fue resultado del movimiento revolucionario encabezado por Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados, que triunfó el 30 de junio de 1871 derrocando al gobierno conservador de Vicente Cerna; entre sus logros están la libertad de culto, elecciones, educación laica, gratuita y obligatoria.

En el año 1872 fue promulgada la Ley Orgánica de Instrucción Pública que crea el Ministerio de Instrucción Pública con mayor precisión del dato histórico:

Según lo establecido por Mazariegos (2019), el 18 de julio de 1872, durante el mandato del presidente Miguel García Granados, fue creado el Ministerio de Educación, que inicialmente fue nombrado Ministerio Especial de Instrucción Pública. Se impartía matemáticas, física, química, agricultura, medicina y veterinaria, entre otras materias. Para el período del presidente Justo Rufino Barrios, se estableció que la educación sería gratuita, laica y obligatoria (párr. 3).

La ideología imperante de esa época fue la de los liberales, en la que se plantearon la formación de hombres libres, sanos de cuerpos y de espíritu. Ello para ser ciudadanos dignos dentro de una sociedad republicana y libre, según sus fundamentos filosóficos, aunque la realidad socioeconómica se contraponía a esos buenos deseos, porque la pobreza

y la desigualdad en la población era prevaleciente, por lo que la educación resultó ser un servicio público para seguir reforzando las élites económicas y políticas; se carecía en otras palabras, de una vocación popular de universalizar la educación para toda la sociedad. Por lo que las necesidades de las áreas rurales y urbanas marginales no fueron consideradas, ni se planteó en el sentido de ser un medio para resolver las necesidades básicas sobre la base de la enseñanza de ciencias prácticas.

En este momento histórico no ha de omitirse la situación de tensión entre la iglesia católica y el gobierno de Justo Rufino Barrios, por asuntos relacionados a las tierras en posesión de la institución religiosa y que al parecer del gobernante debían pasar a manos privadas para el desarrollo del modelo agroexportador, sobre la base del café. Por propia tradición la iglesia se había encargado de la educación en muchas áreas y regiones del país, pero siempre con la orientación religiosa y católica, por lo que una forma de restar poder a la iglesia fue establecer que la educación debía ser laica, ello incluyó la expropiación de colegios y monasterios para convertirlos en escuelas primarias a cargo del Ministerio de Instrucción Pública.

Con el tiempo no puede dejar de considerarse que la educación como servicio público, le es pertinente su carácter de laicidad y que es una conquista para la población, pero no puede dejarse de mencionar las razones políticas de su momento:

Según Hernández (1984), con todo y sus defectos, el gobierno liberal produjo avances positivos para el país, lamentablemente la filosofía administrativa de los regímenes de García Granados y Rufino Barrios fue traicionada por sus sucesores, particularmente por el régimen de Estrada Cabrera, que no realizó ninguna innovación alguna. La experiencia liberal se retoma hasta en 1945 cuando, aunque no a la manera de Barrios, se produce una renovación social y económica conocida como la Revolución de Octubre (p. 7).

Fue en el marco de los cambios producidos durante el gobierno de la Revolución de octubre de 1944, que la cartera educativa cambió su nombre a Ministerio de Educación, el cual mantiene hasta la fecha. En 1947 entraron en vigor los programas de educación primaria, y el 18 de diciembre de 1947 se redactó y aprobó la llamada Ley de Escalafón del Magisterio Nacional. Después vendría una época conocida como la contrarrevolución, que planteó una misión de la educación entre los postulados del anticomunismo, no obstante, sobresalían normativas que daban idea de lo contrario:

“La educación tiene como fines principales el desarrollo integral de la personalidad, su mejoramiento físico y espiritual, la superación de la responsabilidad individual del educando, el progreso cívico del pueblo, la elevación de patriotismo y el respeto de los derechos humanos” (Ley Orgánica de Educación Nacional, 1965, artículo 91).

En la historia política del país ha habido rompimientos constitucionales que propició que cada cierto tiempo se promulgaban constituciones para el retorno institucional y a la democracia. En este contexto y con implicaciones para la educación en el país, el 1º. de marzo de 1956 entro en vigor una Constitución de la República de Guatemala que entre las modificaciones se incluyó la educación religiosa, resquebrajándose así el principio de laicidad que provenía de la reforma Liberal. Una conquista

de la Constitución de 1956 que se mantuvo, se refiere en su artículo 110 a “una política integral para promover el desarrollo de la cultura y el mejoramiento económico y social de los grupos indígenas”. La Constitución de 1956 tuvo vigencia en el país durante 7 años y un mes, pues en abril de 1963 fue derogada para dar paso a una “Carta Fundamental del Gobierno”, que rigió durante tres años.

La ley de educación nacional de 1976, decreto Legislativo 73-76, emitido el 10 de diciembre de 1976, contenía la derogada Ley de Educación Nacional. Llevaba implícito un cambio político-educativo que daba a la educación un sentido pragmático y la acercaba de manera concreta al proceso de la producción. Definía a la educación en el artículo 2 como un “proceso permanente de superación humana en función social”. Una innovación que presentaba esta ley consistía en la reivindicación de los idiomas de los pueblos indígenas para la difusión de la cultura en su artículo 9°. El capítulo IV estaba dedicado a la creación de las direcciones regionales de educación, las cuales concordando con el artículo 25 “propondrán las medidas educativas y el calendario escolar en los diversos niveles, tomando como base las condiciones geográficas y económico-sociales de la región”.

El 4 de febrero de 1976 el país fue afectado por un fuerte terremoto, que causó pérdidas humanas y materiales, especialmente en la región central, en donde muchos municipios la devastación fue casi total, afectando

viviendas, infraestructura pública, servicios e incluyendo los edificios escolares. Por ello, muchos de los aspectos de la Ley de Educación Nacional de 1976, como el calendario y jornada escolar reducida, llevaban implícito la urgente normalización de las actividades educativas y a la necesidad de la adecuación del sistema educativo a la precariedad física de los centros de enseñanza, que constituían parte de la emergencia y la necesaria reconstrucción del país. Complementaba esta ley de educación, el Acuerdo Gubernativo 13-77, del 7 de noviembre de 1977, que contiene el Reglamento de la Ley de Educación Nacional de 1976.

En el año de 1991, se emitió la actual Ley de Educación Nacional y entre sus disposiciones se obliga al Ministerio de Educación a emitir un reglamento en un término de sesenta días y que deberá tomar en cuenta a la Comisión Multisectorial de Educación (artículo 105). A la fecha este reglamento no ha sido promulgado, rigiendo de forma provisional el reglamento de la anterior Ley que data del año de 1976, del cual se hizo mención en el párrafo precedente. Por lo que parte de esta investigación es el análisis de la responsabilidad jurídica que pueda deducirse a los funcionarios públicos que han incumplido este mandato legal, pues se evidencia una desactualización del reglamento con respecto a la ley de 1991 y a los avances educativos que rigen en la actualidad.

## Fundamento constitucional de la ley

La Constitución Política de la República de Guatemala cumple con una función de orientación al ordenamiento jurídico por lo que establece aspectos dogmáticos y orgánicos, cuyo contenido normativo impone la obligación al Estado de desarrollar leyes que garanticen el cumplimiento de los derechos reconocidos y los marcos generales para el ejercicio de la función pública por cada uno de los organismos del Estado. En un Estado republicano la reserva legislativa le corresponde al Congreso de la República por lo que las leyes son emitidas por este, para desarrollar los preceptos constitucionales y que efectivamente los habitantes puedan gozar de los derechos establecidos constitucionalmente.

No es necesario que la constitución mandate la emisión de una ley específica para establecer el fundamento de la obligación de legislar sobre determinada materia, como sí sucede con algunas disposiciones constitucionales, denominadas programáticas, desde las cuales se le impone al Estado el imperativo de promulgar una ley ordinaria para el desarrollo o implementación de los derechos reconocidos constitucionalmente. En los hechos es suficiente la promoción de la discusión social y legislativa de la necesidad de una ley para que se puedan cumplir con determinados derechos consagrados en la Ley Máxima, muchas de estas conllevan el deseo de cambios en las leyes para mejorar la forma como se ha venido implementando la institucionalidad

pública frente a un derecho constitucional, conllevando la reforma de normas jurídicas vigentes o la adopción de nuevos cuerpos normativos.

Ello ha ocasionado movimientos sociales en torno a la demanda de reformas legislativas, como ocurrió en 1991 con la Ley de Educación Nacional, este fue resultado de un movimiento del magisterio organizado del país, en la legítima pretensión de mejora educativa de todos los guatemaltecos. Además de la legitimación social que le precede, la Ley de Educación Nacional encuentra su fundamento constitucional en el derecho a la educación, reconocido en el artículo 71 de la Constitución Política de la República (1985):

Derecho a la educación. Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara la utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.

Lo que legisla la constitución es una educación igual para todos y sin discriminación, ello implica el respeto a la diversidad social y cultural del país. No discriminación significa no hacer distinciones que limiten, menoscaben o anulen el derecho a la educación de determinados miembros de la población por serle consustancial determinadas características que las particularicen o las distinguen del resto poblacional. Por otra parte, el mismo texto constitucional establece que el fin último de la educación es el desarrollo integral de la persona humana. Esta finalidad es de carácter constitucional, por lo que cualquier ley de

educación debe garantizar que la suma de sus acciones programadas, institucionales y todo esfuerzo técnico, pedagógico y administrativo debe producir obligadamente esta finalidad constitucional de la educación.

Además, se integra entre los fundamentos constitucionales de la Ley de Educación Nacional la obligación de fomento del conocimiento de la realidad, cultura nacional y universal. Es decir, desde la máxima normativa se impone la obligación a la educación de proveer a todo guatemalteco una cultura general y amplia, que le permita desenvolverse en cualquier ambiente y nivel de la sociedad, incluso internacionalmente. Otro aspecto fundamental, es la inclusión de la formación sistemática en derechos humanos y en los valores contenidos en la constitución y cuya misión es protegerlos, ello resulta pertinente y congruente con la historia reciente del país, porque la actual constitución fue promulgada en medio del conflicto armado interno, y éste se dio por concluido en diciembre de 1996, mediante la firma de los acuerdos de paz firme y duradera.

### Contenido sustancial y programático de la ley

Referirse al contenido sustancial de una ley de educación es aludir a la materia educativa en sí, lo esencial o medular, lo cual está propiciando regular o crear como parte de un deber constitucional, garantizando la educación a todos los habitantes, sin distinción de ninguna clase y con la calidad de acorde al trato digno que se merece toda persona. Ello permite

visualizar sus fines y principios, que se instituyen como rectores del proceso educativo en el país; además de las características cualitativas de todo sistema educativo, particularmente la igualdad, la calidad, la eficacia y la eficiencia. De entrada, se puede advertir que la actual ley de educación no define lo un concepto de educación como materia de su regulación.

En el caso que un normativo no establezca una definición debe atenerse a su significado conforme al idioma español, o por una definición doctrinaria que cumpla la función del entendimiento del vocablo en el cuerpo legal. En este sentido, con fines de esclarecimiento de los alcances esperados de la ley, es importante traer a colación la definición de educar que es la acción para sustanciar la educación, conforme lo propone Touriñan (2014):

Educación es, básicamente, adquirir en el proceso de intervención un conjunto de conductas que capacitan al educando para decidir y realizar su proyecto personal de vida y construirse a sí mismo, utilizando la experiencia axiológica para dar respuesta, de acuerdo con las oportunidades, a las exigencias que se plantean en cada situación (pág. 26).

Ahora bien, esta propuesta conceptual del autor citado, al contrastarse con los principios y fines de la educación en Guatemala, puede verse su direccionalidad pertinente al gran fin de la tarea educativa que es lograr la formación integral de la persona. En la Ley de Educación Nacional (1991) se establecen, entre otros, como principios en los que se fundamenta, los siguientes:

“1. Es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del estado. 2. En el respeto o la dignidad de la persona humana y el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos. 3. Tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo. 4. Está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo. 5. En ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad justa y democrática... (artículo 1°).

Como se entiende los principios son marcos rectores orientadores de la institucionalidad del Estado para garantizar la educación a los habitantes y al regularse dentro de un cuerpo normativo, se garantiza su observancia o cumplimiento y le inviste de un carácter de exigibilidad. Es decir, pueden quedarse solamente en una declaración solemne de unos principios consagrados en la ley, sino se vuelven características constitutivas de su esencialidad como servicio público y un derecho que debe tener en cuenta a las personas en su realidad social y cultural; en este sentido, le debe ser consustancial su pertenencia multilingüe, multiétnica y pluricultural en correspondencia a la configuración de la sociedad guatemalteca.

El norte del sistema educativo está en la formulación de sus fines dentro de la ley. Se plantea que el fin, es un punto de llegada en congruencia con los principios establecidos; en otras palabras, que se espera como resultado de la organización de la institucionalidad pública competente en la materia educativa y que en correspondencia le asiste como derecho a la población destinataria. Conforme a la Ley de Educación Nacional (1991) los fines de la Educación en Guatemala, se plantean en una primera parte

como aquellos centrados en el servicio educativo, proponiéndose: 1. Proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y les permitan el acceso a otros niveles de vida... (artículo 2°).

Los fines de la educación tienen en su centralidad a la persona, por ello se propone:

2. Cultivar y fomentar las cualidades físicas, intelectuales, morales, espirituales y cívicas de la población, basadas en su proceso histórico y en los valores de respeto a la naturaleza y a la persona humana. 3. Fortalecer en el educando, la importancia de la familia como núcleo básico social y como primera y permanente instancia educadora. 4. Formar ciudadanos con conciencia crítica de la realidad guatemalteca en función de su proceso histórico para que asumiéndola participen activa y responsablemente en la búsqueda de soluciones económicas, sociales, políticas, humanas y justas. 5. Impulsar en el educando el conocimiento de la ciencia y la tecnología moderna como medio para preservar su entorno ecológico o modificarlo planificadamente en favor del hombre y la sociedad (artículo 2°).

Como es sabido todo cuerpo normativo tiene un sentido y alcance teleológico que entraña las razones fundamentales que acogió el legislador al aprobar la ley y que necesariamente corresponde a un interés social de la colectividad. Por ello, los fines se relacionan con los derechos humanos y la democracia al proponerse:

6. Promover la enseñanza sistemática de la Constitución Política de la República, el fortalecimiento de la defensa y respeto a los Derechos Humanos y a la Declaración de los Derechos del Niño. 7. Capacitar e inducir al educando para que contribuya al fortalecimiento de la auténtica democracia y la independencia económica, política y cultural de Guatemala dentro de la comunidad internacional (artículo 2°.)

Así mismo estos fines ubican al educando ante la multidimensionalidad de la cultura, las ciencias y el arte, por esta razón la educación en Guatemala tiene los fines de:

8. Fomentar en el educando un completo sentido de la organización, responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés social. 9. Desarrollar una actitud crítica e investigativa en el educando para que pueda enfrentar con eficiencia los cambios que la sociedad le presenta. 10. Desarrollar en el educando aptitudes y actitudes favorables para actividades de carácter físico, deportivo y estético 11. Promover en el educando actitudes responsables y comprometidas con la defensa y desarrollo del patrimonio histórico, económico, social, étnico y cultural de la Nación... (artículo 2°).

La educación como un derecho fundamental no solamente se visualiza en un sistema tradicional de educación, sino que busca su propia adaptación a nuevas formas del proceso enseñanza-aprendizaje y su adecuación a la realidad socioeconómica de los habitantes como Guatemala en que a pesar de múltiples esfuerzos del Estado, el analfabetismo es un pendiente vigente, cuya persistencia es multicausal, en los que no es responsabilidad en estricto sentido del Estado y tampoco deja de tener una implicación en su obligación de garantizar la educación para todos. Por ello, es congruente con esta realidad social el fin de la educación de “12. Promover la coeducación en todos los niveles educativos, y 13. Promover y fomentar la educación sistemática del adulto” (artículo 2°).

## Organización administrativa del ente rector de la educación en Guatemala

La organización de la institucionalidad pública es posible desde un marco normativo específico que la crea y define sus funciones y ámbitos de competencia. En este sentido, la Ley de Educación Nacional (1991) es una ley orgánica porque, además de establecer aspectos sustanciales y programáticos de su materia, organiza a los órganos administrativos que tienen competencia en la educación y que tienen a su vez, la obligación del cumplimiento de los fines planteados en la ley, ciñéndose a los principios proclamados. En esta ley se organiza el sistema educativo, como estamento estructurado para la realización de la educación y el Ministerio de Educación, como ente rector y parte del Organismo Ejecutivo. Ello es necesario porque la Educación es una obligación del Estado y un derecho de los habitantes.

El sistema educativo es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca. Entre sus características se encuentra que, deberá ser un sistema participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado. Se estructura con los componentes siguientes: El Ministerio de Educación, la Comunidad Educativa y los Centros Educativos. Así mismo, se conforma con dos subsistemas de Educación Escolar y Educación Extraescolar o Paralela.

La Función Fundamental del sistema Educativo es investigar, planificar, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso educativo a nivel nacional en sus diferentes modalidades.

El Ministerio de Educación tiene la misión rectora de la educación nacional, como derecho de los habitantes y como obligación del Estado. Es parte de los ministerios que integran el Organismo Ejecutivo, tiene la naturaleza jurídica de un órgano administrativo. Desde la ley, se define como la Institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, determinadas por el Sistema Educativo del país. El Ministerio de Educación para hacer efectivas sus funciones, se estructura en cuatro niveles, que son el Nivel de Dirección Superior que se integra por el Despacho Ministerial, Despachos Viceministeriales, Viceministro Técnico Pedagógico, Viceministro Administrativo y Consejo Nacional de Educación.

### ***Reglamentación de la ley como función administrativa***

Puede afirmarse que los enunciados normativos, es decir, la norma jurídica es la formulación o expresión de una voluntad que impone una conducta y supuestos de hecho que deben acontecer para generar sus consecuencias jurídicas previstas en la misma. Esta enunciación normativa entraña una intencionalidad del poder legislativo del Estado, de imponer un deber ser sobre la base de axiomas u objetivos que se ajustan

a sus deberes y la regulación de la sociedad en todos los ámbitos, que implican efectos jurídicos, sobre todo que establecen derechos y obligaciones. En esta dimensión jurídica se ubica el reglamento como una regulación que conforma parte del ordenamiento jurídico, con la salvedad que no se origina directamente del poder legislativo sino de órganos administrativos facultados desde su propia ley orgánica o por mandato de una ley específica que le confiere su reglamentación, conforme a la materia de su competencia.

### Reglamentación de la ley en la pirámide normativa

Una de las primeras cuestiones a dirimir es el carácter o naturaleza del reglamento como resultado de la función administrativa. Esto debe responder a la pregunta si el reglamento es una ley o no, atendiendo que su fuente originaria no es el organismo legislativo sino un órgano administrativo facultado para emitirlo. Ante este planteamiento Guastini (2001) sostiene el criterio siguiente:

Por un lado, la concepción según la cual por “derecho” debe entenderse un conjunto de normas, entendidas como prescripciones generales y abstractas, susceptibles de aplicaciones repetidas a una pluralidad indefinida de casos concretos. Desde este punto de vista, fuente del derecho es cada acto o documento que produce normas, independientemente de su régimen jurídico. (p. 114)

En el lenguaje jurídico en general la noción de ley tiene una equiparación al de derecho, en un sentido objetivo, es decir como el conjunto de normas jurídica que rigen a una sociedad determinada, por lo tanto, la ley es la

fuente formal de este derecho. Esta primera acepción de derecho es la que se acoge en el sistema jurídico guatemalteco al existir la facultad de reglamentación en órganos administrativos, como funciones generales atinentes a su competencia material o funciones específicas delegadas desde una ley ordinaria, como voluntad del poder legislativo que desarrolle aspectos de aplicación e implementación de un cuerpo normativo determinado o una norma jurídica específica, por ser detalles técnicos o científicos o de ciertas especificidades cuyas dinámicas podrían ser cambiantes y ajustarse a cambios en el tiempo.

En esta aportación teórica de Guastini se encuentra fundado el hecho que un reglamento, por emanar de órganos administrativos facultados para ello que constituyen un carácter de leyes subsidiarias y complementarias, desarrolladores de otras disposiciones de mayor jerarquía. El tratadista Guastini (2001), respecto a la producción de la ley de carácter general, asegura que

Por otro lado, la concepción según la cual por poder legislativo” debe entenderse el poder de crear normas generales y abstractas. De manera que cada acto jurídico diverso de la ley (el acto administrativo, la decisión jurisdiccional), nunca puede tener contenido normativo general y abstracto (p. 114)

Esta acepción del tratadista Guastini es correcta en tanto su base de referencia es lo que en el medio jurídico guatemalteco se conoce como ley ordinaria, que solamente el Congreso de la República tiene facultad para emitirlo, en cumplimiento de un mandato constitucional, que se le conoce

como reserva legislativa. Por otra parte, el ordenamiento jurídico guatemalteco heredero del sistema legal continental y permeado por esta corriente de organización normativa, de un país se encuentra estructurado en un sistema de jerarquía normativa en cuya cúspide se encuentra la norma constitucional, consagrado bajo el principio de supremacía constitucional en calidad de dogma jurídica, sobre el cual se fundamenta y alinea todo el cuerpo normativo del país que son todas las leyes consideradas infra constitucionales, que son las leyes ordinarias, reglamentarias e individualizadas.

El reglamento tiene como principal objeto establecer procedimientos y cumple con la finalidad de hacer posible el cumplimiento de las leyes o que se aplique en la práctica las disposiciones de una ley ordinaria. La reglamentación es la emisión de reglamentos con el objeto de regular de forma administrativa determinadas materias que cae en el ámbito de la competencia de un órgano administrativo. La reglamentación se puede enunciar como la acción de desarrollo de los aspectos normativos de una ley ordinaria y a su vez puede implicar la conducta activa de un sujeto a la aprobación y emisión de un cuerpo normativo en el ámbito de su competencia, conforme a sus facultades establecidas legalmente.

Un reglamento entonces se define así:

Los reglamentos son normas que desarrollan otras normativas de un rango jerárquico superior. Normalmente, las leyes necesitan un desarrollo de sus disposiciones y de este desarrollo se encarga el reglamento. El reglamento es una norma más dentro de todos los tipos de normas que existen en el campo jurídico. (Trujillo, 2021, párr. 2)

La consecuente reflexión es respecto a la jerarquía de las normas jurídicas. Como es sabido la pirámide de Kelsen establece que las normas ordinarias tienen una jerarquía superior a las normas reglamentarias, puesto que un reglamento tiene por objeto desarrollar y precisar las normas contenidas en la ley ordinaria, pero nunca contradecir su aplicación.

No obstante, este carácter complementario del reglamento algunas leyes supeditan su cumplimiento conforme las disposiciones de un reglamento y al no emitirse éste, frustra, la disposición contenida en una ley ordinaria, jerárquicamente superior a un reglamento, o que, habiéndose emitido por la autoridad delegada en la Ley, evita su aplicación, quedando como letra muerta. Es importante, traer a colación que todo reglamento le es aplicable también el consagrado principio de la supremacía constitucional y que toda norma reglamentaria llega a contradecir la norma constitucional puede ser susceptible de declararse su inconstitucionalidad y expulsarse del ordenamiento jurídico.

El estudio del reglamento como fuente del derecho muchas veces ha estado relegado a un lugar secundario, casi al término de una larga lista de fuentes positivas, frente al mayor cuidado y dedicación que se presta a los niveles superiores del ordenamiento jurídico. Sin embargo, y a pesar de aquello, la realidad nos demuestra que el descenso a este estrato normativo es insoslayable, no sólo porque marca la pauta habitual y cotidiana en la actuación de los órganos administrativos, sino también porque tiene una presencia cada vez más significativa en la esfera jurídica de los particulares, especialmente en aquellos sectores en donde existe un interés que trasciende al ámbito de los actores privados y compromete valores y bienes jurídicos colectivos.

La actividad reglamentaria, que en ciertos casos reconoce límites específicos, admite también límites generales en primer lugar, los reglamentos deben respetar siempre la zona de reserva legal, absteniéndose de incursionar en materias o cuestiones que estén reservadas a la ley formal; y, además, ningún reglamento puede transgredir, a más de uno de los principios constitucionales fundamentales, los principios generales del derecho que orientan y resumen todo el ordenamiento normativo vigente. La actividad reglamentaria es, por lo tanto, una actividad limitada y que debe de ser ejercida de manera razonable, por ello, no está supeditada a la libre discrecionalidad para todos los órganos administrativos.

En este sentido, García Máynez (2003) describe que:

las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias. Los reglamentos o normas reglamentarias tienen necesariamente que estar condicionadas a la ley, depende de la ley, desarrollar la ley y no pueden contradecirla. El reglamento da procedimiento” (p. 9).

Como es de conocimiento generalizado los reglamentos deben ser por escrito, con la firma de la autoridad competente y rubricada por el secretario o el funcionario que haga las veces en esta posición, y para su vigencia, debe ser publicada en el Diario de Centro América, que es el Diario Oficial de Guatemala.

Necesidad de la reglamentación de la ley

Se asume el concepto de Estado como la organización política de una sociedad que corresponde a una finalidad que es el bien común, y con determinados deberes jurídicos. En este sentido que El Estado tiene la obligación constitucional de garantizar el derecho a la vida, la integridad, la seguridad y la justicia de los habitantes, entre otros, como lo establece el artículo 2º., de la Constitución Política de la República de Guatemala; sobre la base de esta disposición constitucional, el Estado debe implementar todas aquellas medidas legislativas, administrativas y políticas públicas para garantizar estos derechos constitucionales; este aspecto resulta sustancial para el análisis de cualquier norma jurídica incluyendo las de carácter reglamentaria. Estos instrumentos jurídicos,

como cualquier otra normativa, pueden derogarse o modificarse, en función de los cambios o mejoras que se precisen.

El Estado es una institución social, política y jurídica, compuesta por elementos que le son indispensables para alcanzar sus fines y propósitos dentro del contexto de vida de la sociedad. Se puede señalar que las definiciones que se encuentran como producto del pensamiento de los distintos juristas responden a métodos e interpretaciones diferentes de la Teoría del Estado. En este sentido, se encuentran tres posiciones:

“a) la deontológica, que propone una idea del Estado que se determina por los fines, las normas o los valores que debe realizar; b) la sociológica, que trata de tipificarlo dentro de las formas de sociedad; y c) la jurídica, la cual lo concibe como un sistema de derecho que posee calidad especial” (Prado, 2000, p. 23)

Dentro de la postura deontológica se puede mencionar la definición de Maurice Hauriou, que establece que: “el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común” (Prado, 2000, p. 23). En la postura sociológica, se encuentra la definición de Hermann Heller que concibe al Estado como “una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio” (Prado, 2000, p. 23)

Acerca de la noción del Estado como un ente público integrado por instituciones y sistemas de funcionamiento creado por la ley, Prado (2000), resume que, en cuanto a la posición jurídica, se puede mencionar “la definición de Hans Kelsen que describe al Estado como la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental y la de George Jellinek, quien define al Estado como la corporación territorial dotada de un poder de mando originario (p. 23). En otras palabras, se puede sintetizar que el Estado es un ente único e integrado, es un conjunto con varios elementos para el cumplimiento de su finalidad. Los elementos que constituyen un Estado se exponen a continuación.

Todo Estado tiene un territorio que el espacio físico en donde los individuos conviven en sociedad, constituye uno de los elementos esenciales del Estado. El territorio es necesario para que el estado realice sus funciones y cumpla sus fines. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. Eduardo García Máynez (2008) citando a Georg Jellinek define el concepto de territorio, de acuerdo con ambos autores, el territorio es “la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder” (p. 80). Se puede clasificar esta definición como de naturaleza jurídica, ya que sólo puede aplicarse de acuerdo con normas creadas o reconocidas por el mismo Estado.

Es inconcebible un Estado sin sociedad o población. La población es el grupo humano considerado como el conjunto de ciudadanos quienes dan vida jurídica al Estado. La población en su connotación política es el pueblo que delega su soberanía en los organismos del Estado. La población tiene doble función, una es la de ser el poder originario que da vida al Estado y la otra, es ser destinatario de la acción del Estado. En la primera función es el conjunto de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes políticos y cívicos, conforme a la constitución, que como tal constituye la fuente del poder soberano de un Estado, bajo el principio de que la soberanía radica en el pueblo. Respecto a la segunda función de la población, como destinataria de la acción del Estado, se hace alusión a un concepto más amplio de cualquier persona que normalmente se relaciona como habitante.

Ahora bien, el Estado para cumplir su finalidad debe tener un conjunto de facultades y fuerza suficiente incluso para imponer sus medidas y resoluciones, en formas de coerción a la sociedad, es decir le es consustancial el poder. El ejercicio del poder se manifiesta en la capacidad de dirección y cumplimiento de mandatos fundamentales establecidos en la Constitución. El conjunto de ciudadanos que ejercen el poder político es conocido como el gobierno. Este poder político del Estado tiene sus límites bajo la sujeción de la legalidad, y ningún organismo del Estado es superior a la ley. Y todo funcionario ejerce sus funciones con sujeción a

la ley, al estricto cumplimiento de la constitución, y nadie es superior a la ley.

Se enfoca las consideraciones del presente trabajo alrededor de la figura del Estado humanista, el que ha sido creado, concebido y aceptado por la sociedad, para cumplir con un fin supremo, identificado como bien común o bienestar de los individuos, con estricta observancia de necesaria prevalencia del interés general sobre el particular. El preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social que lo cataloga como una constitución antropocéntrica; sin embargo, los Artículos 1 y 44 del mismo cuerpo legal establecen claramente que el fin supremo del Estado es la realización del bien común y que el interés social prevalece sobre el bien particular, para dejar por sentado que no se hace promoción del individualismo.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad (1986) señala que:

Si bien [el preámbulo] pone énfasis en la primacía de la persona humana, esto no significa que esté inspirada en los principios del individualismo y que, por consiguiente, tienda a vedar la intervención estatal, en lo que considere que protege a la comunidad social y desarrolle los principios de seguridad y justicia a que se refiere el mismo preámbulo.... (p. 3)

A partir de la interpretación humanista del Estado, son características básicas del mismo su funcionalidad participativa, la independencia e interrelación de sus poderes, la preeminencia de un orden jurídico y, todo

ello, orientado hacia el bienestar de la sociedad, cuya expresión individualizada es la persona humana en cada uno de los individuos que componen la sociedad.

Por eso es importante que el Estado cumpla con sus deberes y obligaciones frente al más importante de sus elementos, que es la sociedad, tomando para el caso las medidas idóneas para la solución de las situaciones y problemas que afectan a la población, sean estas legislativas, administrativas o políticas públicas. Este deber reafirma la primacía de la persona humana como elemento y fin del orden social. En efecto, el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Esto dentro de un gran marco teleológico del Estado guatemalteco, que se entiende por asumido que deben tomarse las medidas como la reglamentación para hacer posible la educación como derecho constitucional.

### El órgano administrativo competente en la reglamentación

La actividad administrativa del Estado difiere de la función legislativa y de la función jurisdiccional puesto que, mientras que la función legislativa tiene por objeto formar el derecho y la jurisdiccional tutelar y aplicarlo, la función administrativa, por su parte, se dirige a: “satisfacer una

necesidad concreta o a obtener un bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar” (Porrúa, 2000. p. 403). La función administrativa aplica las normas jurídicas actuándolas, pero no se confunde con la función jurisdiccional -que también las aplica- pues sus características son diferentes, ya que, en este caso, la Administración Pública es parte interesada en las situaciones jurídicas en las que interviene.

La competencia administrativa es la cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para que puedan actuar. Según Cabanellas (2000), la competencia es la “Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto” (p. 78). En este sentido, el órgano administrativo que está emitiendo el acto administrativo, tiene que estar investido de esa facultad, poder o potestad para poder actuar, lo que se le denomina la competencia administrativa. Para que un acto administrativo sea válido y perfecto, tendrá que ser emitido por un órgano al que la ley le otorga la competencia, de lo contrario el acto o resolución administrativa es ilegal y puede convertirse en un abuso o desviación de poder.

La facultad de reglamentación es aquella relacionada a las competencias propias que el ordenamiento jurídico le otorga a la misma administración para regular determinados aspectos procedimentales. En tanto, Los reglamentos son toda disposición jurídica de carácter general dictados por un órgano de la administración pública y con valor subordinado a la ley.

Ahora bien, definir la facultad de reglamentación es expresar que es el poder otorgado a un órgano administrativo para emitir ciertas normas para el cumplimiento de sus funciones o para regular los servicios que presta, indicando los procedimientos, los requisitos o determinando las conductas para que los funcionarios cumplan con sus funciones y a su vez, los términos en que los ciudadanos deben hacer sus peticiones a la autoridad y se les resuelva.

La fuente de la facultad de reglamentación es la ley. Existen órganos administrativos que su ley de creación le otorga facultades generales de reglamentación en el ámbito de su competencia material; por otra parte, una ley ordinaria establece una obligación específica a determinada autoridad administrativa para que reglamente sobre el objeto de la ley. Las medidas administrativas se promulgan por medio de leyes ordinarias y reglamentos que la desarrollan, para una mejor comprensión y facilitación en la aplicación de los preceptos legales. En Guatemala los reglamentos se contienen en Acuerdos gubernativos, cuando los emite el Presidente de la República, y en Acuerdos Ministeriales, cuando son emanados de Ministerios que integran el Organismo Ejecutivo.

Las formas de reglamentación se clasifican según el órgano administrativo. Los Acuerdos gubernativos son las disposiciones que promulga la Presidencia de la República para la aprobación de determinado reglamento dispuesto por ley específica o en ejercicio de su

facultad general de reglamentación en materia de su competencia. Los Acuerdos gubernativos, además de aprobar reglamentos, cumplen muchas funciones que realiza la presidencia de la república. Acuerdos ministeriales, son disposiciones que la suscriben ministros de Estado, derivado de su facultad general de reglamentación o por disposición de una ley específica, en el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Son reglamentos u ordenanzas municipales si los emite un concejo municipal.

### Reglamento de la Ley de Educación

En el año de 1991, se emitió la Ley de Educación Nacional y entre sus disposiciones se obliga al Ministerio de Educación a emitir un reglamento en un término de sesenta días y que deberá tomar en cuenta a la Comisión Multisectorial de Educación (Decreto 12-91, artículo 105). A la fecha este reglamento no ha sido promulgado, rigiendo de forma provisional el reglamento de la anterior ley que databa de 1976. Esta obligación reglamentaria surgió por el propio impulso del grupo de maestros aglutinados en la Asamblea Nacional del Magisterio de esa época, que incluso asumiéndose la continuación de su rol protagónico dejaron abierta la obligación del Ministerio de Educación de tenerlos como parte activa en la elaboración del reglamento de la ley de educación ya mencionada.

Tal como lo relata Zamora (2015), el grupo gestor de la iniciativa de ley de educación:

consciente que, con la aprobación de la Ley de Educación, se había dado el paso principal pero no el último, visualizó y se preparó para la subsiguiente fase que consistía en el desarrollo reglamentario de la ley aprobada. Fue así como con mucho entusiasmo, pero poca visión estratégica, dejó plasmado tal continuidad desde la propia Ley, al establecer en el Capítulo de las Disposiciones Transitorias y Finales, en el artículo 105. (p. 16)

Por ello, la Asamblea Nacional del Magisterio se propuso impulsar el trabajo de continuidad del anteproyecto con la perspectiva optimista de abrir la discusión de la reglamentación con la participación de una diversidad de actores, además de los líderes magisteriales.

En este contexto de apertura y dinamismo, y previéndolo se dejó la continuidad de la Comisión Multisectorial de Educación; no obstante, había ciertos contenidos y alcances de la ley que despertaban resistencia de algunos sectores conservadores de la sociedad; además veían en esta ley un producto de la lucha magisterial, por lo tanto, se generó el recelo hacia la Asamblea Nacional del Magisterio y los demás grupos afines en la denominada Comisión nombrada anteriormente, con el temor que adquiriera más poder el gremio magisterial. Por lo tanto, tal comisión se fue extinguiendo paulatinamente su participación y se quedó abanderando el proceso de reglamentación solamente la Asamblea Nacional del Magisterio, por lo que ya no se le vio como un grupo representativo de una pluralidad de expresiones de la sociedad sino como un frente de lucha sectorial y únicamente gremial.

El magisterio nacional, a través de la mencionada Asamblea sí cumplió con la parte que le correspondió en realizar un anteproyecto de reglamentación de la Ley de Educación Nacional. Según Zamora (2015) el magisterio:

Perfiló en dos fases el proceso de reglamentación de la Ley: la primera que correspondía a la elaboración de la propuesta ... tal proceso se llevó el año 1991, y mantuvo como sede la Casa del Maestro finalizándose el 17 de enero de 1992, cuando se hizo entrega de la propuesta a la en esa entonces Ministra de Educación Licda. María Luisa Beltranena de Padilla... La segunda fase la constituyó la discusión y consenso con el Ministerio de Educación, a quién correspondía legalmente gestionar la aprobación de dicho reglamento, a partir de la entrega de la propuesta reglamentaria (p.p. 18 y 19).

Se tuvo como producto final un proyecto de reglamentación resultado de un acuerdo de alto nivel, con la visión bipartita de los actores involucrados, ya solo para impulsar su aprobación. Por ser el órgano administrativo facultado correspondió al Ministerio de Educación a través de la señora Ministra darle seguimiento al procedimiento para la emisión del Acuerdo Gubernativo que aprobaba el Reglamento de la Ley de Educación. Para tal efecto el proyecto fue entregado a la Presidencia de la República; y durante el lapso que continuó se suscitaron tres hechos que vinieron a incidir directamente unos e indirectamente otros en el proceso de aprobación reglamentaria: 1) Las presiones e influencias de sectores privados que consideraron una amenaza tal proyecto, 2) protesta estudiantil, 3) amenaza de huelga magisterial.

A la altura del mes de marzo de 1992 el proyecto pasó a la Asesoría Jurídica de la Presidencia, en donde se mantuvo detenido por todo el año 1992, derivado de los tres factores identificados que pasaron al menos dos de ellos a constituirse inconscientemente en distractores y cuestionadores al proceso de aprobación. Finalmente, ante las diversas demandas de la dirigencia magisterial, se logró que, a inicios del año 1993, se desbloqueara a iniciativa del propio Presidente Serrano Elías, quién consciente de la trascendencia que implicaba tal decisión, buscaba hacer entrega del mismo en un acto público de Gobierno en el Teatro Nacional. Esto dividió la opinión de la dirigencia magisterial, pues unos se oponían por el desgaste político en que se embarcaba la gestión gubernamental y otros consideraban que si era el paso final para que finalmente se obtuviera el ansiado reglamento valía la pena darlo.

Tal era el entusiasmo de los actores involucrados que incluso se habían reservado hojas en el Diario Centro América para la publicación oficial, sin que se percatarán que había varios trasfondos políticos que desencadenaría un rompimiento institucional del Estado guatemalteco. Justo se encontraba la inminente aprobación de la reglamentación precitada, cuando el Presidente Serrano Elías, toma la decisión de dar el llamado “autogolpe” de Estado, y con ello dio al traste con diversos proyectos en marcha entre ellos la aprobación del Reglamento de la Ley de Educación Nacional, echando a perder la primera y única oportunidad real de dotarle a la Ley de su desarrollo reglamentario. Desde época para

acá no se volvió a discutir la reglamentación de la ley en mención, con las consecuencias o efectos jurídicos y administrativos que se analizarán el subsiguiente subtítulo.

### ***La omisión administrativa en la reglamentación de la actual ley de educación nacional y su incidencia en el derecho de educación***

La existencia de la obligación de reglamentación de una ley, en virtud de una norma jurídica expresa, que además establece un plazo para su cumplimiento, que, de no hacerse, se estaría ante una conducta omisiva del órgano administrativo. Por ello en este subtítulo se abordará la omisión de reglamentación de la Ley de Educación Nacional, no solamente como una falta de actividad direccionada del Ministerio de Educación, sino también en relación la incidencia que provoca en el derecho a la educación, como humana y constitucional. Por ello, es la inferencia de las responsabilidades en que incurre el órgano administrativo, ante la omisión de reglamentación y cuál sería la solución a esta omisión de reglamentación.

## Teoría de la omisión administrativa

La administración pública como concepto, representa la idea de un conjunto de actividades de los órganos administrativos, cuya definición constituyen alusión directa del ámbito gubernamental, con el propósito de cumplimiento del Estado en garantizar el bien común a todos los habitantes. Existen para ello la necesidad de la realización de una diversidad de actividades de naturaleza administrativa y pública como la planificación, ejecución, supervisión, presupuestación, programación y coordinación, para que el Estado cumpla sus funciones y la necesaria toma de decisiones para el desenvolvimiento de la sociedad en general en su relación con los administrados; entre estos se encuentran los actos administrativos.

En consecuencia, el enfoque fundamental de la administración pública es la gestión y prestación de los servicios públicos esenciales para el funcionamiento de la sociedad, sumando cada uno al objetivo medular de alcanzar el bien común, conlleva al final de cuentas el objetivo de su intervención pública. Es por ello, el término en mención ha sido concebido como uno de los procesos del gobierno, en ese entendido, debe dejarse claro que la ciencia administrativa posea típicas cualidades frente a la administración industrial o comercial. En este orden, dicha administración debe considerarse como diferente a la administración privada o particular cuya finalidad es la consecución de beneficios

económicos y se rige por su propia iniciativa y en el marco de las leyes comunes civiles o mercantiles.

Ahora bien, la administración debe actuar en cumplimiento de leyes imperativas e indicativas de sus funciones, siendo estas de oficio o a solicitud de los administrados. La administración pública, según Ossorio (1999) es “el conjunto de instituciones estructuradas y organismos que auxilian al presidente en su tarea material y jurídica de resolver los problemas complejos del país con los escasos recursos con que se cuenta” (p. 567). Por lo que, al definirse como un conjunto, la administración pública entraña una complejidad de entes públicos integrantes particularmente el organismo ejecutivo, ello hace necesaria la distinción entre el concepto de gobierno y el poder ejecutivo, estableciendo el límite entre ambos surge del derecho positivo, definiendo el gobierno como tal, en su desarrollo de competencias políticas y administrativas en la más alta jerarquía administrativa del Estado.

Se puede comentar que el Estado para el cumplimiento de sus fines debe organizar la administración pública, estableciendo funciones, procedimientos y delimitando competencias de las instituciones integrantes conforme al ordenamiento jurídico. La administración pública funciona con base en algunos elementos conformantes, entre éstos se pueden mencionar como los más importantes los medios personales o personas físicas intervinientes ella, los tributos como los principales

medios económicos de la administración pública, el orden y organización racional y coherente de todos los medios relacionados, los principios de la entidad administrativa correspondiente y su actuación eficiente.

Todo ello, bajo un orden y marco legal imponente de los límites y alcances de la administración pública, los derechos de los administrados y los procedimientos necesarios para el desenvolvimiento de la actividad estatal. Acorde con esta premisa, es conveniente enfatizar en la necesidad de disponer de elementos para la administración pública, requiriéndose para el efecto señalar los elementos de mayor trascendencia. Todos los elementos son necesarios, sin embargo, son de importancia la actividad que la administración realiza, la finalidad pretendida por el Estado y el órgano administrativo responsable de las dos actividades anteriores. Esta tríada de elementos es de relevancia porque, básicamente es el medio que la administración pública dispone para la realización específica de sus propósitos fundamentales.

De igual manera, es de particular interés puntualizar en cuanto a la finalidad pretendida, puesto sin temor a equivocación puede asegurarse el bienestar general de toda la población. Este elemento de la finalidad no solo es doctrinario sino constitucional, porque la Constitución Política de la República (1985) preceptúa: “El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común” (artículo 1º.). Es sobre este precepto que debe girar el propósito de la actividad estatal

en general. En ese mismo contexto, se requiere tener como elemento central de la administración pública, el medio con el cual se lleva a cabo todos los proyectos contemplados para su desarrollo o implementación, para el logro del bienestar general o el bien común.

Bajo esa secuencia, el servicio público se entiende como el medio del cual dispone la administración pública para el logro de su finalidad, esta concepción conlleva a definir que la administración pública va a desarrollar su actividad, a través de dicho servicio. La administración pública y el cumplimiento de su finalidad, se desarrolla a través de los órganos administrativos como son los sujetos unipersonales o colegiados facultados a realizar el acto administrativo. Es decir, el órgano administrativo se representa a través de un funcionario unipersonal puede actuar solo, como un ministro, presidente de la república, alcalde municipal, por citar algunos, en el ámbito de la ley determinante de su competencia; así mismo, el órgano administrativo puede representarse a través de un grupo de personas actuantes colegiadamente como se ejemplifica en el consejo de ministros, concejo municipal, el directorio o junta directiva de alguna institución.

El acto administrativo constituye, dice Canasi, citado por Calderón (2002):

La base esencial y fundamental de la actividad jurídica del Estado, en sentido lato, y que regula la función administrativa, ya sea en forma de actos jurídicos o de actos materiales, dando origen, por su complejidad, a la llamada teoría del acto administrativo, regulada por el derecho administrativo y que constituye la rama del derecho público. (p. 281)

Este autor citado ubica al acto administrativo entre las actividades jurídicas del Estado en sentido amplio, siendo estos actos jurídicos o materiales, por ello caen en el ámbito de regulación del derecho administrativo por corresponderle una naturaleza pública, distinta a las funciones de legislativas y de administración de justicia.

Para definir el acto administrativo se pueden adoptar dos puntos de vistas o criterios, uno formal y el otro, material. Respecto al primer punto o criterio, según Santofimio (2003) se puede definir que son los actos “dictados por los órganos administrativo, mediante los procedimientos indicados para la producción de actos administrativos y con los caracteres externos de cada uno de ellos” (p. 56). Ello se define con relación a los órganos administrativos emisores y necesariamente deben seguir un procedimiento regulado en alguna normativa; por ello se puede asumir que debe ser en cumplimiento de un criterio de legalidad y de juridicidad. Sujeto y procedimiento integran este punto de vista formal.

Ahora bien, desde el punto de vista material, Santofimio (2003) explica:

Serán actos administrativos todos aquellos que, en razón a su contenido o sustancia, serán considerados como administrativos y sin importar las formas externas que puedan alterar su apariencia. Es decir, sin importar el órgano, procedimiento o caracteres adoptados en su materialización. En consecuencia, toda manifestación voluntaria de un órgano cualquiera del Estado que por su contenido sea considerado administrativo, será acto administrativo” (p. 56).

En efecto, el acto administrativo se define únicamente en relación a su contenido, independientemente qué órgano administrativo lo realice o la forma de su adopción, baste que sea en su esencia una manifestación de la voluntad de cualquier ente público, con funciones legalmente establecidas.

El acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración o de particulares prestadores de servicios conforme a las leyes del país, por ello se dice que es un acto jurídico. Estos actos son tendientes a modificar el ordenamiento jurídico creando, modificando o extinguiendo derechos, es decir, a producir efectos jurídicos. El acto administrativo es unilateral, porque sale de la administración hacia el particular y no viceversa. Ello, se distingue del hecho administrativo como un hecho jurídico, donde no existe voluntad de la administración, particularmente son sucesos en los cuales no interviene la voluntad de la administración, sin embargo, sí producen efectos jurídicos respecto de ella.

No obstante, los criterios anteriores, los actos administrativos se pueden clasificar sobre la base de algunos criterios de agrupación; con la claridad que la clasificación de los actos administrativos, pueden existir tantas como autores de derecho administrativo existen; sin embargo, se puede resumir en lo que atañe al tema de investigación, la clasificación del acto administrativo atendiendo a su contenido. Con este criterio, los actos

administrativos pueden ser: imperativos, conformadores, declarativos y registrales. Los imperativos, son los que contienen una prohibición, consisten en provocar en los administrados una determinada conducta y en caso necesario, obligar coactivamente al obligado, por ejemplo, el cumplimiento de medidas sanitarias, para evitar epidemias que no hacerse puede tener como consecuencia la imposición de una sanción administrativa.

Siguiendo con la categorización anterior, los actos administrativos conformadores, son aquellos que van dirigidos a crear, modificar o suprimir una relación jurídica concreta con los administrados, por ejemplo, las autorizaciones, las licencias y los permisos. Estos crean o modifican una situación jurídico-administrativa del administrado. En similares alcances están los actos administrativos declarativos, pues son aquellos en los que lleva implícito declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia dependen determinadas consecuencias jurídicas administrativas; por ejemplo, el reconocimiento de la calidad de vecino, el ejercicio de la calidad de ciudadano y la declaratoria de la calidad de residente de un extranjero que vive en forma permanente en Guatemala, por enumerar algunos entre la variedad de sus posibles manifestaciones.

Los actos administrativos considerados registrales, no contienen disposiciones sobre determinada situación jurídico-administrativa, sino se limitan a consignar que en los registros se encuentran asentadas determinadas particularidades, constituyen hechos registrados y tienen el carácter de documentos públicos. Los efectos jurídicos se contraen a legitimar los hechos a que los mismos se refieren; por ejemplo, las certificaciones del Registro General de la Propiedad, del Registro Civil, Registro Mercantil, Registro de Vehículo y Registro de Contadores, por ejemplificar ámbitos de estos actos, los cuales constituyen una serie de requisitos para que determinados actos de la vida civil o en la calidad de administrado, tengan validez y surtan sus efectos legales.

Los actos administrativos a requerimiento del interesado, son aquellos determinados en las leyes y sólo pueden tener lugar con la previa solicitud de los administrados, el administrado participa con su voluntad a la creación del acto administrativo. En este caso el particular o administrado, por medio de la manifestación de su voluntad, pone en movimiento la actividad de la administración que inicia un procedimiento administrativo y finaliza con un acto administrativo. Estos casos los podemos encontrar dentro de la solicitud de licencias, autorizaciones, permisos, entre otros. Normalmente, es el particular quien la mayoría de las veces pone en movimiento a la administración pública, a través de su solicitud en ejercicio de su derecho de petición.

Estas precisiones sobre el acto administrativo son importantes para hacer la distinción en relación con un concepto más amplio como lo es la actividad administrativa, ésta recoge un sentido amplio de las funciones propias del desempeño de la administración pública. El acto administrativo, en sí mismo, es una declaración de voluntad de carácter unilateral del órgano administrativo en respuesta a una solicitud del administrado y de no emitirse se crea el denominado silencio administrativo. En tanto la noción de la actividad administrativa, según Franco (2016) observa que “engloba en su contenido todas las manifestaciones y actuaciones jurídicas y fácticas de la Administración Pública en su más amplia acepción en el ámbito específico de la consecución, regulación y ejecución de sus fines administrativos” (párr. 1).

La idea amplia y constituyente de la actividad administrativa, es aplicable al quehacer en general de la administración que puede tener efectos jurídicos o no para los particulares, por ello es dimensionada por Cano (2009), en los siguientes términos:

La amplitud del concepto actividad administrativa es tal, que contiene en sí mismo no solo la actividad jurídica de la Administración, sino que comprende la actividad puramente material y técnica del Estado, planteando para todas estas manifestaciones de voluntad un régimen de principios unitario y un marco común, para constituir en sí misma una única institución jurídica con estos componentes. (p. 153)

Es oportuno hacer relación que la actividad de la administración pública en su generalidad se sujeta al principio de legalidad administrativa, estableciendo que cualquier órgano administrativo tienen las facultades o potestades asignadas por la ley, de forma general y específica, conforme al ámbito material de su competencia administrativa. En otras palabras, si una ley establece determinada función como parte del marco de las actividades administrativas de un ente público, éste debe realizarlo porque es su obligación realizarlo; en otro sentido, toda entidad dentro de la administración pública tiene prohibición de realización de actividades determinadas exclusivamente a otro órgano administrativo, o no delegado expresamente conforme a la ley.

En la lógica de lo expuesto, se puede sintetizar que el acto administrativo de no dictarse es causal del silencio administrativo con sus efectos jurídicos, en tanto, la actividad administrativa como giro normal y legalmente asignado como funciones y potestades a un órgano administrativo, de no realizarse se configura una situación de inactividad administrativa y connota un omiso administrativo, lo cual genera responsabilidades al órgano omiso y puede apreciarse su importancia en razón de los perjuicios, en consecuencia puedan afectar a los administrados. En este concepto de actividad administrativa se puede ubicar la potestad de reglamentación conforme la competencia administrativa y la obligación de reglamentación de leyes mandatados por

cuerpos normativos específicos. Esto de no hacerse constituye omisión administrativa.

Responsabilidad derivada de la omisión administrativa de reglamentar la ley

La potestad reglamentaria se refiere al poder de las autoridades administrativas para dictar normas o reglamentos con fuerza de ley y complementan o desarrollan la legislación existente. Es una facultad propia del poder ejecutivo y de otras autoridades administrativas en un Estado y permite establecer normas específicas y detalladas que regulen la aplicación de las leyes y constituyen instrucciones para su cumplimiento. Estos reglamentos son considerados como normas jurídicas y tienen la misma validez como cualquier ley, aunque se encuentren en un nivel jerárquico inferior, tal como se ha explicado en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico. Se reitera la premisa respecto sí una ley obliga a emitir un reglamento para su desarrollo y establece un plazo para ello, no realizarlo es una omisión administrativa y desde el punto de vista jurídico genera consecuencias jurídicas.

Las consecuencias jurídicas podrían dimensionarse con relación a la finalidad de la reglamentación de la ley específica y en relación con la responsabilidad del órgano administrativo obligado a dictarlo. Al respecto de la ley específica puede darse el caso que, si determinado artículo del

cuerpo normativo requiere una precisión o definición reglamentaria, este no podrá aplicarse porque se carece del esclarecimiento normativo supeditado a su reglamentación; en este sentido, la falta del reglamento de la ley genera la consecuencia jurídica de frustrar la aplicación de determinado aspecto de la ley o de toda; esta ausencia de regulación reglamentaria es resultado de la omisión de la autoridad obligada.

Ejemplo de esta frustración del cumplimiento de la ley por la falta de reglamento, es lo regulado a la obligatoriedad de la contratación por todo propietario de vehículo de un seguro de responsabilidad civil contra terceros, pero lo supedita que será conforme a las disposiciones reglamentarias de la Ley de Tránsito; este reglamento se emitió veinte años después de estar vigente la ley ordinaria que lo establece y por lo tanto nunca pudo exigirse este seguro. Actualmente está el reglamento ya publicado en el Diario Oficial, pero lleva tres años de aplazamiento su vigencia, mediante modificaciones sucesivas alargando la *vacatio legis* por la voluntad política de la presidencia de la república. Es importante precisar que existe una resistencia social de que se ponga en vigencia este reglamento, especialmente el servicio de transporte urbano que los incluye en esta obligación.

En relación a la responsabilidad del órgano administrativo, debe considerarse la omisión en un sentido amplio es un acto negativo implicando abstenerse de un hacer, o bien, falta por haber dejado de hacer

algo necesario o conveniente en la ejecución de una función o por no haberla ejecutado, en el tiempo y forma establecido en la ley. La omisión no es un suceso espontáneo por sí mismo, pero para que constituya una falta administrativa o hasta un delito, dicha acción u omisión deberá estar prevista en el ordenamiento jurídico, susceptible de ser considerada como una conducta irregular, y como tal debe estar precedida de la conducta voluntaria del obligado para el incumplimiento de un mandato legal. Se está ante un caso de inactividad administrativa, no es un no hacer cualquiera, sino un no realizar algo previamente determinado y exigido por la ley.

### Incidencia en el derecho de educación

La educación se puede dimensionar como derecho humano, garantizado por la Constitución Política de la República de Guatemala y por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales. Por su vinculación directa también en su carácter de derecho constitucional, la educación es una de las obligaciones del Estado guatemalteco, al quedar establecido, en el Capítulo de los Derechos Sociales, de la siguiente forma:

Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos. (Constitución Política de la República, 1985, artículo 71)

Este derecho a la educación, tiene la vinculación directa con la ley cuya reglamentación se ha omitido, a pesar de existir una obligación legal de emitirlo. La educación tiene una dimensión trascendental como derecho humano, reconocido por los instrumentos de esta naturaleza y el marco constitucional guatemalteco. Como tal, existe la obligación de respetarlo, garantizarlo y protegerlo por parte del Estado, y como titulares para su exigibilidad, a todas las personas habitantes del país. En este contexto jurídico, en tanto no asuman las medidas legales y administrativas, o de cualquier otra índole, que se consideren necesarias para hacer efectivo el derecho a la educación, se entenderá como un derecho vulnerado, desprotegido por el Estado a pesar de ser el obligado a garantizarlo.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, se impone hacer relevancia de las consecuencias jurídicas en la forma como el Ministerio de Educación no está garantizando este derecho, al encontrarse sujeto a una normativa reglamentaria anacrónica, es decir, desfasada con la ley ordinaria que debe desarrollar y desactualizada con relación a la realidad y evolución educativa actuales, en su carácter de servicio público y como derecho de los habitantes del país. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, se ramifica en dos dimensiones: la primera de carácter inmediato, la responsabilidad de los funcionarios públicos competentes en la omisión de la reglamentación de la actual Ley de Educación Nacional; y la segunda, de carácter mediata, las consecuencias jurídicas por la inobservancia del deber de garantizar el derecho de educación.

Como es sabido en la posición jurídica clásica de los derechos humanos, el Estado es el titular de la responsabilidad de garantizar los derechos asumidos en la constitución y en cualquier tratado internacional en esta materia. Cuando el ente estatal omite garantizar los derechos, incurre en la violación del derecho humano en tanto no se modifique la omisión, persistirá esta vulneración del derecho humano, en el presente caso de estudio, a la educación. Si bien, existe el Reglamento de la Ley de Educación Nacional. Acuerdo Gubernativo Número M. DE. E. 13-77. Presidente de la República (1977) se considera que su vigencia se encuentra desfasada con la actual ley, en sus contenidos y los aspectos sustanciales que no coinciden con las normas ordinarias de la Ley de Educación Nacional actual.

Propuesta de la vía jurídica de solución a la omisión de reglamentación de la Ley de Educación

Conforme a los criterios jurídicos expuestos anteriormente, es indiscutible la necesidad de cumplimiento con la emisión de un nuevo reglamento de la ley en mención, no solamente porque lo ordena una ley; es decir, la obligación formal y legal de reglamentación debe sustentarse en una base sustancial en la actualidad, sino porque su omisión constituye vulneración al derecho a la educación de los habitantes de la república. Con más razón si se considera entre los derechos más sensibles para la población guatemalteca es la educación cuya obligación de garantizarlo le

corresponde al Estado, y éste se sujeta a un marco jurídico que establece las formas, los medios y recursos para hacer posible el acceso pleno de los habitantes a este derecho.

Por otra parte, la reglamentación de la Ley de Educación Nacional es indispensable con relación al cumplimiento de la responsabilidad del órgano administrativo con funciones reglamentarias por disposición expresa de ley; esta afirmación es congruente con el artículo 154 de la Constitución Política de la República (1985) preceptúan que “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”. No puede abstraerse jurídicamente la existencia de una omisión, provocando no solo una vulneración de un derecho constitucional, sino también incumpliendo con la sujeción a la ley de la función pública. Por ello, hacer evidente esta omisión y la adopción del reglamento mencionado, como efecto deseado, contribuirá a la cultura de respeto del Estado de derecho en Guatemala.

En efecto, cuando en el año de 1991, se emitió la Ley de Educación Nacional y entre sus disposiciones, se obligó al Ministerio de Educación a emitir un reglamento en un término de sesenta días y tomando en cuenta a la Comisión Multisectorial de Educación (Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, artículo 105); es evidente que este plazo ya hace mucho tiempo feneció, además la mencionada Comisión Multisectorial desapareció luego de la promulgación de la Ley de

Educación Nacional. En este contexto, desde el punto de vista normativo, es indispensable la reforma del artículo 105 de la citada ley, de tal forma se elimine la Comisión Multisectorial de Educación por su inexistencia actual y se facilite nuevas condiciones de adopción del reglamento, sin el entrampamiento jurídico de depender de un ente inexistente.

La reforma del artículo 105 de la Ley de Educación Nacional (1991), eliminando la Comisión Multisectorial de Educación, por ser actualmente un ente inexistente y revitalizando nuevamente un plazo, se propone pueda redactarse, en los términos siguientes:

Artículo original sin reforma	Artículo reformado
<p>ARTICULO 105°. Elaboración del Reglamento. Se fija un término de sesenta días de la promulgación de esta ley para la elaboración y aprobación de su reglamento, para cuyo efecto el Ministerio de Educación deberá tomar en cuenta a la Comisión Multisectorial de Educación existente.</p>	<p>ARTICULO 105°. Elaboración del Reglamento. Se fija un término de seis meses a contar de la puesta en vigencia de la presente reforma para la elaboración y aprobación del reglamento de esta Ley por el Ministerio de Educación y remitirla al presidente de la república para su sanción y promulgación.</p>

Esta propuesta de solución jurídica depende de la reforma de la ley en el Congreso de la República de Guatemala, que es el Órgano del Estado con la facultad constitucional de crear, modificar y derogar las leyes. Para ello, debe proponerse una iniciativa de ley para que sea conocida por el pleno del Congreso de la República, el impulso debe ser a través del Ministerio de Educación y canalizado por medio del Presidente de la República, pues este tiene iniciativa de ley de conformidad con la ley; si es la sociedad civil organizada, puede avocarse a una bancada o a un diputado comprometido con la educación en el país, para promover esta reforma. La reforma del citado artículo, es indispensable para materializar la obligación del Ministerio de Educación de emitir el referido reglamento, con la ventaja de considerar el contexto actual, tanto educativo como de la realidad social y el avance de la tecnología educativa.

Asimismo, otra posible solución jurídica al problema investigado es que, ante la vulneración del derecho humano a la educación, se promueva una acción constitucional de amparo ante la omisión administrativa del Ministerio de Educación, procurando como efecto la determinación de un tiempo prudencial para la emisión del reglamento de la ley. Debe precisarse el hecho de la vulneración afecta a todos los habitantes en su derecho a la educación y sin poderse particularizar en un agraviado en específico; ello hace necesario el seguimiento de la ruta jurídica del amparo sobre derechos difusos, en este sentido ha de instarse al Procurador de los Derechos Humanos, en virtud de su mandato

constitucional promueva el proceso de amparo con la finalidad indicada anteriormente.

Un asunto de obligada consideración es lo relacionado al principio de definitividad para la admisión del amparo que es congruente con su naturaleza del proceso constitucional de protección de derechos y de carácter extraordinario, por lo que para su admisión debe ventilarse previamente la protección del derecho vulnerado por los medios recursivos ordinarios. Ello se fundamenta en el artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, ordena que, para recurrir al amparo, salvo casos establecidos en esta ley, deben previamente agotarse los recursos ordinarios, judiciales y administrativos, por cuyo medio se ventilan adecuadamente los asuntos de conformidad con el principio del debido proceso.

En innumerables fallos la Corte de Constitucionalidad ha reiterado este principio y ha constituido uno de los principales motivos de denegación de los amparos tramitados. Según la Corte de Constitucionalidad (1998):

El principio de definitividad enunciado como presupuesto procesal... implica la obligación que tiene el postulante de que, previamente a pedir amparo en los asuntos judiciales o administrativos que tengan un procedimiento establecido en la ley, debe hacerse uso de los recursos ordinarios contemplados por la legislación que norma el acto reclamado. Esto obedece a razones de seguridad y certeza jurídicas, porque el amparo, por su propia naturaleza subsidiaria y extraordinaria, no puede constituirse en una vía procesal paralela a la jurisdicción ordinaria... (p. 20)

En el caso de estudio no procede la consideración de la exigencia de la definitividad, porque ante la omisión del órgano administrativo para la emisión del mencionado reglamento a la Ley de Educación Nacional (1991) éste no constituye un procedimiento administrativo en el cual deben agotarse recursos administrativos ordinarios; a *contrario sensu*, es una vulneración expresa y continuada del derecho a la educación por omisión, cuya conducta se deriva de una inactividad administrativa ante un expreso mandato legal, que exige una conducta positiva y activa de legislar administrativamente que no se ha cumplido hasta la actualidad, ante la falta evidente de la voluntad política del ente estatal obligado por la ley.

## Conclusiones

Con relación al objetivo general, de determinar la responsabilidad jurídica de la omisión administrativa en la reglamentación de la actual Ley de Educación Nacional, para establecer la incidencia en el derecho a la educación, se concluye que, existe una gradación de esta responsabilidad porque la presidencia de la república como jefe del organismo ejecutivo le corresponde sancionar y promulgar los reglamentos de observancia general, conforme al artículo 183, literal e) de la Constitución Política de la República (1985); ahora bien, el Ministerio de Educación es el responsable del incumplimiento de formular el reglamento conforme lo dispone la Ley de Educación Nacional y remitirlo al presidente. Esta omisión ha incidido en que no se está garantizando adecuadamente el derecho a la educación en el país.

Con relación al objetivo específico de analizar la Ley de Educación Nacional en sus aspectos sustanciales y programáticas, se concluye que, este cuerpo normativo significó una conquista del gremio magisterial organizado en la época de su promulgación; por lo que ha sido considerado un avance normativo, en especial porque en su aspecto sustancial que son los fines y objetivos se consideran progresistas y de carácter humanista, en esa secuencia, modernizó la estructura administrativa del Ministerio de Educación, dando amplia participación a los miembros de la comunidad educativa. En los aspectos programáticos

se puede afirmar que esta ley estableció las bases de la reforma curricular del sistema educativo actual y abrió programas extracurriculares y extraescolares en beneficio de la población en su derecho a la educación.

Con relación con el objetivo específico de analizar la reglamentación de la ley como función administrativa que corresponde al Ministerio de Educación, se concluye que, el ministerio identificado tiene asignada la obligación para reglamentar la Ley de Educación Nacional (1991). Sin embargo, la integración normativa obliga a considerar que el artículo 27, literal j, de la Ley del Organismo Ejecutivo (1997) de forma general establece que, un ministro solo puede refrendar los reglamentos relacionados con su despacho que sancione y promulgue el presidente de la república conforme a competencia establecida constitucionalmente. Por lo que se reitera la necesidad de reformar el artículo 105 de la Ley de Educación Nacional (1991) suprimiendo la Comisión Multisectorial y ordenando que el Ministerio de Educación debe remitir el reglamento a la presidencia república para su sanción y promulgación.

## Referencias

Cabanellas de Torres, G. (2000). *Diccionario Jurídico Elemental*. 11<sup>a</sup>. ed., Ed. Heliasta S.R.L.

Calderón Morales, H. A. (2002). *Derecho Administrativo I*. 5<sup>a</sup>. ed.; corregida y actualizada. Ed. Fénix.

Cano Campos, T. (2009). *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*. Tomo III. Editorial Iustel.

Franco soto, F. (2016). *La actividad administrativa*. Recuperado el 16 de noviembre de 2023 de <https://franciscofrancord.wordpress.com/2016/06/14/la-actividad-administrativa/#:~:text=La%20actividad%20administrativa%20es%20amplia%2C%20diversa%2C%20multisectorial%20y,de%20las%20instituciones%20jur%C3%ADdicas%20cl%C3%A1sicas%20del%20derecho%20administrativo>.

García Máynez, E. (2003). *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa.

Guastini, R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. Colección Doctrina Jurídica Contemporánea. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Distribuciones Fontamara, S.A.

Hernández, M. (1984). *Historia del Ministerio de Educación*. Cenaltex

Mazariegos, J. (2019, 19 de julio). *Ministerio de Educación cumplió 147 años*. *Diario de Centro América*. Recuperado el 16 de noviembre de 2023 de <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/ministerio-de-educacion-cumplio-147-anos/>

Ossorio, M. (1999). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Guatemala, Datascan, S.A.

Porrúa Pérez, F. (2000). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa.

Prado, G. (2000). *Teoría del Estado*.

Santofimio Gamboa, J.O. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. 3ra. Edición. Universidad Externado de Colombia.

Touriñan López, J.M. (2014). *Dónde está la Educación: definir retos y comprender estrategias*. A propósito de un libro de 2014. Universidad de Santiago de Compostela.

Trujillo, E. (22 de enero, 2021). *Reglamento*. *Economipedia.com*. Recuperado el 16 de noviembre de 2023 de <https://economipedia.com/definiciones/reglamento.html>

Zamora Prado, J. L. (2015). *Antecedentes, contexto e incidencia de la actual Ley de Educación Decreto 12-91*. Consultoría, Estudios y Asesoría Profesional –CEAP

## **Legislación nacional**

Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución de la República de Guatemala*.

Congreso de la República (1991). *Ley de Educación Nacional*. Decreto 12-91

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

Presidente de la República (1977). *Reglamento de la Ley de Educación Nacional*. Acuerdo Gubernativo Número M. DE. E. 13-77

## **Sentencias**

Corte de Constitucionalidad (17 de septiembre de 1986). *Sentencia de Amparo*. Expediente No. 12-86. Recuperado el 16 de noviembre de 2023 de <https://consultajur.cc.gob.gt/wcJur/Portal/wfTextoLibre.aspx>

Corte de Constitucionalidad (2 de marzo de 1998). *Sentencia de Amparo en Apelación*. Expediente No. 978-97. Recuperado el 16 de noviembre de 2023 de <https://consultajur.cc.gob.gt/wcJur/Portal/wfTextoLibre.aspx>