

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

**INFLUENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
GUATEMALTECA**

PEDRO PABLO MARTÍNEZ GARCÍA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2013

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

**INFLUENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
GUATEMALTECA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

PEDRO PABLO MARTÍNEZ GARCÍA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2013

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

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

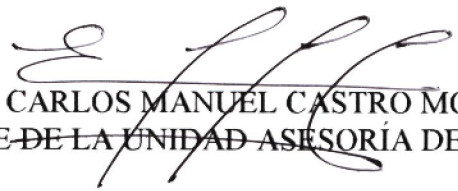


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinticuatro de mayo del año dos mil once.

ASUNTO: PEDRO PABLO MARTÍNEZ GARCÍA, CARNÉ NO. 200211677. Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone. Expediente NO. 346-11.

TEMA: "DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO DE GUATEMALA BASADO EN LAS DECISIONES COMUNITARIAS A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO"

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a): Teresa de Jesús Vázquez Villatoro de González Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 4,630


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



Adjunto: Nombramiento de Asesor
c.c. Unidad de Tesis
CMCM/brsp



Guatemala, 22 de julio de 2013

Doctor:
Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.



Doctor Mejía Orellana:

De conformidad con el nombramiento emitido con fecha veinticuatro de mayo de dos mil once, procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller **PEDRO PABLO MARTÍNEZ GARCÍA**, intitulado:

“LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO DE GUATEMALA BASADO EN LAS DECISIONES COMUNITARIAS A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO”.

Por lo que atentamente informo:

- a) Considero que el tema investigado, reviste de gran importancia con relación a su contenido científico, técnico y de interés social, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada empleando un lenguaje apropiado que desarrollo de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes de conformidad con la normativa respectiva. Sin embargo, teniendo en cuenta que es de mayor importancia demostrar la influyente participación de los Consejos de Desarrollo en la descentralización nacional, fue necesario reestructurar la investigación y abordarla desde el punto de vista mencionado anteriormente, para lo cual considero pertinente cambiar el título del trabajo de investigación y sustituirlo por el de: **“INFLUENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA”**, ya que de esta manera es como se aborda directamente la investigación.
- b) Los métodos empleados fueron el analítico con el que se dio a conocer la influencia que tienen los Consejos Comunitarios de Desarrollo en las comunidades guatemaltecas directamente como coadyuvantes de la propia administración pública; el deductivo, porque señaló la normativa vigente y el inductivo, porque



estableció las características, además se utilizaron las siguientes técnicas de investigación como fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de gran utilidad para el correcto desarrollo de la investigación realizada.

- c) La redacción utilizada es la adecuada, los objetivos determinaron y establecieron la importante influencia de los Consejos de Desarrollo en la administración pública, he realizado la asesoría de la investigación y en su oportunidad he sugerido algunas correcciones de tipo estructural en la investigación, gramatical y de redacción, que considere en su momento eran necesaria para la comprensión del tema que se desarrollo.
- d) El presente trabajo fue elaborado en una secuencia ideal par el buen entendimiento del mismo, conforme a la respectiva doctrina y textos legales relacionados con la disciplina, además se utilizaron técnicas de investigación bibliográficas de autores reconocidos en el ámbito jurídico, así como en nuestra legislación.
- e) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para establecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado
- f) La bibliografía utilizada, es precisa con los temas desarrollados en la investigación.
- g) Habiéndose cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe su trámite, a efecto de que se nombre al revisor y culmine su aprobación en el examen público de tesis..

Deferentemente,

Licenciada Teresa de Jesús Vásquez Villatoro de González
Colegiada número 4630
Asesora de Tesis

Teresa Vásquez de González
ABOGADA Y NOTARIA



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de octubre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante PEDRO PABLO MARTÍNEZ GARCÍA, titulado INFLUENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.

Lic. Avdoan Ortíz Orellana
DECANO

Rosario



DEDICATORIA

- A DIOS:** El eje central alrededor del cual gira mi mundo. Gracitud eterna por haberme dado la vida y el regalo de la superación.
- A MI PADRE:** Pedro Martínez Toledo, por ser mí maestro en la experiencia y enseñarme que la honradez y la voluntad nos llevan a la grandeza.
- A MI MADRE:** María Eugenia García de Martínez, por haberme alentado y apoyado incondicionalmente a pesar de las adversidades.
- A MIS HERMANAS:** María Eugenia, por tener siempre la palabra precisa en el momento adecuado, gracias por tus consejos; y María Alejandra, por haber sido tantas veces compañera en este camino de aprendizaje.
- A MI SOBRINO:** Luis Pedro, por ser el eslabón más fuerte en la cadena de mi vida; gracias por enseñarme que el futuro se asienta en la esperanza de hoy.
- A MI FAMILIA:** Por su constante apoyo.
- A MIS AMIGOS:** Por ser todos ellos mis hermanos aún cuando no compartimos el mismo ADN; en especial a aquellos que me han acompañado en la cúspide de mi carrera estudiantil: José Carlos Guerra, Karin Orellana Pinto, Evelyn González Vásquez, Daniel Contreras Valencia, Carlos Tánchez Garzazo, Helen García y Miriam Aguirre Barrera.
- A MIS CATEDRÁTICOS:** Por haberme guiado con sabiduría y en especial a aquellos a quienes tengo el privilegio de



considerar amigos.

A MI ASESORA:

Licenciada Teresa de Jesús Vásquez Villatoro de González, por ser ejemplo de honestidad, rectitud y profesionalismo, por ser sin lugar a dudas una Sancarlista digna de ser imitada.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, con profundo agradecimiento a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrirme las puertas al conocimiento y darme la dicha de ser parte de sus más de trescientos años de historia formando profesionales de bien para Guatemala.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo.....	1
1.1 Antecedentes.....	2
1.2 El Estado.....	3
1.3 El Estado de Guatemala.....	4
1.3.1 Organismo Ejecutivo.....	5
1.3.2 Organismo Legislativo.....	6
1.3.3 Organismo Judicial.....	8
1.4 Definición de derecho administrativo.....	10
1.5 Campo de acción.....	11
1.6 Fuentes del derecho administrativo.....	12
1.6.1 Fuentes reales o materiales.....	13
1.6.2 Fuentes históricas.....	15
1.6.3 Fuentes formales.....	16
1.7 Fuentes del derecho en la concepción gradualista del ordenamiento....	20
1.7.1 Clasificación de las fuentes del derecho.....	22
1.7.2 Clasificación de las fuentes según su fuerza jurídica.....	24
1.7.3 El fundamento del sistema de fuentes.....	26
1.7.4 Las relaciones entre el sistema de fuentes y la forma de estado y de gobierno.....	27

CAPÍTULO II

2 Las formas de organización administrativa.....	29
2.1 Generalidades.....	29
2.2 La centralización o concentración administrativa.....	31



Pág.

2.3 Descentralización administrativa.....	37
2.4 Desconcentración administrativa.....	41
2.5 Autonomía administrativa.....	49
2.6 Autarquía administrativa.....	51

CAPÍTULO III

3 Organización administrativa del Estado de Guatemala.....	53
3.1 Potestad de la administración pública.....	53
3.2 Departamento.....	55
3.3 Municipio.....	55
3.4 El poder público.....	58
3.5 Personalidad jurídica del Estado.....	63
3.6 Representación del Estado de Guatemala.....	63
3.7 Competencia administrativa.....	64
3.7.1 Delegación.....	68
3.7.2 Avocación.....	69

CAPÍTULO IV

4. Influencia de los consejos comunitarios de desarrollo en el proceso de descentralización en la administración pública guatemalteca.....	71
4.1 Generalidades.....	72
4.2 Consejos comunitarios de desarrollo.....	74
4.3 Reseña histórica de los consejos comunitarios de desarrollo.....	76
4.4 Aparecimiento de los consejos comunitarios de desarrollo.....	82
4.5 Los consejos comunitarios de desarrollo como una forma de fomentar la descentralización de la administración pública.....	83



CONCLUSIONES	87
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91



INTRODUCCIÓN

A través de la historia de Guatemala se ha establecido una serie de procedimientos administrativos que han cambiado muy poco, independientemente de los gobiernos de turno o de las corrientes políticas imperantes, no obstante el sistema de administración pública que más se enraizó en Guatemala fue el de la centralización que se endureció y se quedó encasquetado en la nación a partir de tercera década del siglo anterior, dejando con esto una administración pública cada vez más lenta y en ocasiones poco eficiente en el desarrollo de sus funciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala ha establecido que paulatinamente se tienen que dar los pasos para que el sistema de administración pública en el país sea descentralizado; otro avance importante lo constituye la aprobación y entrada en vigencia de la Ley General de Descentralización, que ha constituido una esperanza y ha sentado las bases para que Guatemala, aunque sea de manera lenta supere los problemas que genera la centralización.

El objetivo del presente trabajo de investigación es demostrar cual es el medio a seguir para que la nación encuentre las formas y los lineamientos a seguir para la aplicación de la descentralización, siendo un instrumento de suma utilidad para ello los consejos comunitarios de desarrollo. Al mismo tiempo se ha logrado profundizar acerca del conocimiento de los consejos comunitarios de desarrollo y analizar el ámbito en el que desarrollan gran parte de sus atribuciones.

Teniendo como punto de partida la hipótesis que en Guatemala los consejos comunitarios de desarrollo, debido a que son el espacio de poder más próximo a la población, son por ende un mecanismo idóneo para implementar el sistema de administración pública descentralizada y el desarrollo social, promoviendo la democracia participativa y el ejercicio de la auditoria social por parte de las comunidades de acuerdo a sus facultades como tales, se ha podido constatar con la presente investigación que el cumplimiento de la misma se ha desarrollado lentamente



a causa del aún escaso conocimiento sobre de los consejos comunitarios de desarrollo por parte de los propios miembros de la comunidad.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos, en el primer capítulo, se trata lo relacionado al derecho administrativo, antecedentes, fuentes, su campo de acción, su influencia en el Estado de Guatemala, así mismo se hizo necesario establecer lo relacionado a los tres poderes del Estado y en general de todo lo que tuviera influencia y relación con el derecho administrativo; en el segundo capítulo, se ahonda sobre las formas de organización administrativa, en este capítulo se estudia los sistemas de organización que abarcan desde la centralización hasta la autarquía, pero de manera especial se hace énfasis en el de la descentralización; el tercer capítulo, trata el tema de la organización administrativa del Estado de Guatemala desarrollando no solo su forma de organización administrativa y distribución de la misma por departamentos y municipios, sino también se habla de personalidad, representación y competencia del Estado para el cumplimiento de su función; por último, el cuarto capítulo, viene a ser un complemento de los tres anteriores, y establece la necesidad y conveniencia de descentralizar el poder, a través de los consejos comunitarios de desarrollo, lo cual demostrará que con una buena planeación estratégica y programas de gobierno y de corporaciones municipales se puede descongestionar al sistema administrativo del Estado.

El método de investigación analítico fue indispensable para dar a conocer la influencia que tienen los consejos comunitarios de desarrollo en las comunidades guatemaltecas y determinar la manera en que pueden colaborar, y de hecho lo hacen, con la administración pública; a través del método deductivo se señaló la normativa vigente y el método inductivo fue necesario para establecer las características de la investigación.

De esta manera, someto a la discreción del lector el presente trabajo de investigación, tomándolo en cuenta como una herramienta para promover el conocimiento, aplicación y aprovechamiento de los consejos comunitarios de desarrollo, ya que estos son mecanismos que encaminan a la descentralización de la administración pública y por ende al desarrollo de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo

El derecho administrativo como tal, puede ser estudiado desde diversos puntos de vista, sin embargo en el tema que corresponde a la presente investigación es conveniente discernirlo desde el punto de vista más general, para lo cual es conveniente mencionar lo que para el efecto señala el autor Jorge Mario Castillo González en su obra *Derecho Administrativo Guatemalteco*: “Derecho administrativo es el conjunto de normas y principios jurídicos que reglamentan las actividades de la administración estatal, adicionando en situaciones específicas, la costumbre de los pueblos mayas.”¹ De esta manera, podemos entender que nuestra administración y el derecho mismo aplicado, no desliga por completo las raíces mayas de nuestro pueblo, tal y como lo veremos en ejemplificado más adelante. Podemos entonces entender al derecho administrativo como aquel conjunto de normas jurídicas, principios, instituciones actuales o heredadas que determinan el correcto proceder de la administración pública del estado de Guatemala.

¹ Jorge Mario Castillo González. *Derecho administrativo guatemalteco*. Pág. 30.



1.1 Antecedentes

La disciplina del derecho administrativo es relativamente joven, ello si se compara con el derecho civil, el derecho penal y el derecho canónico, por citar solo algunos ejemplos, es decir que esta es una corriente nueva del pensamiento que encontró el medio ideal para su desarrollo las revoluciones liberales de los siglos XVII y XIX.

Las luchas fratricidas y las externas, los abusos, la excesiva carga de tributos, el hambre, la pobreza y la desesperación dan paso al cambio de los regímenes establecidos por siglos, por los Estados de corte liberal, lo que supone el traspaso de las normas que se encontraban a disposición del reino y del señor feudal, a un sistema que se en teoría se ha delegado al pueblo a través de sus representantes, con normativas de carácter abstracto, general y permanente reguladoras del Estado en interacción los ciudadanos.

Tras el proceso establecido por los procesos revolucionarios, surge este denominado (Estado Liberal), previo a las revoluciones liberales no se reconocía ningún derecho a los habitantes comunes, quizás a parte de los abusos arriba señalados, esta falta de derechos fue la pica del hormiguero, y los habitantes ya hartos pelearon por derechos que obviamente como mínimo consideraban debían de gozar, por el simple hecho de ser seres humanos,



ahora de ser súbditos pasan a ser ciudadanos, y gozan de derechos y obligaciones, se instaura y se enraíza el régimen administrativo.

1.2 El Estado

Al hablar de Estado se infiere que se hace referencia a una forma de organización social, política, económica, con poder coercitivo y como ente soberano ante terceros y ante otros Estados, que se establece en un territorio determinado y sobre una población determinada, formado por un conjunto de instituciones, que tienen delegado el poder de regular y guiar los rumbos de una nación.

“El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder”². Supera con creces a la monarquía, al imperio, a las colonias y a cualquier otra forma de organización territorial y oficial que se haya podido dar a través de la historia de la humanidad.

² Ariño Ortega, Gaspar. **Principios de derecho público y económico**. Pág. 56.



1.3 El Estado de Guatemala

El Estado de Guatemala como tal tiene sus orígenes con la emancipación política del Reino de España a finales siglo XIX, ello de manera conjunta con el resto de las provincias de Centroamérica, excepto el territorio que ahora es la República de Panamá que por aquella época aún pertenecía a la denominada Gran Colombia.

Después del periodo independentista Guatemala entra en una era de continuas disputas por el poder, se desarrollan dos corrientes diametralmente opuestas, que son los conservadores y los liberales, los primeros intentan perpetuar la forma de organización española, constituidos por los criollos de las familias con más raigambre en el país, hijos de inmigrantes y poderosos terratenientes, que se aferran al poder cualquier costo, y del lado opuesto aparecen los liberales, que se consideran guatemaltecos naturales, y que tratan de terminar con la forma de gobierno e implementar el modernismo, la revolución, una nueva forma de gobierno, con mayor libertad, no obstante a esto, sus intereses personales prevalecen por encima de las necesidades de la población en general, éstos también son poderosos terratenientes e industriales que consideraban que sus necesidades no habían sido tomadas en cuenta por los gobiernos conservadores, Guatemala se sumerge entonces en una era de intercambio de poderes, siendo la población común la más afectada.



Esto tan solo es un esbozo de lo que encamino a la República de Guatemala a lo que es hoy en día, que paso de un esplendor precolombino, a ser una simple colonia, de disputas entre liberales y conservadores, y de dictaduras militares a periodos de relativa calma hasta aparecer la era democrática que atraviesa hoy en día.

En la actualidad se puede afirmar que Guatemala es un país libre, soberano e independiente, la soberanía de Guatemala radica en el pueblo quien la delega a través del ejercicio del sufragio en los organismos del Estado, según lo establece el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida”.

1.3.1 Organismo Ejecutivo

Este se encuentra ejercido por el Presidente constitucional de la república, el Vicepresidente y el Consejo de Ministros, complementado por las demás entidades públicas correspondientes a este organismo, siendo el comandante en jefe de las fuerzas armadas así como de las fuerzas del orden público.



Según establece el Artículo 182 de la Ley Suprema “El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo. El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos... ...Juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.” Es de agregar que el Presidente y el Vicepresidente son elegidos por un periodo improrrogable de cuatro años, siendo prohibida su reelección.

Sus principales funciones se establecen en el Artículo 2 de la Ley del Organismo Ejecutivo, así: “**COMPETENCIA DEL ORGANISMO EJECUTIVO.** Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada”.

1.3.2 Organismo Legislativo

Este poder se ejerce a través del Congreso de la República de Guatemala, el cual consta en su hemiciclo parlamentario con un total de ciento cincuenta y



ocho diputados, electos libre y democráticamente, para un periodo de cuatro años, siendo su reelección permitida.

La función primordial de los diputados radica en representar a los habitantes de la república que los han elegido, según sus diferentes distritos territoriales, o por listado nacional, este organismo también se encarga de decretar, reformar y derogar las leyes, según sea el caso y para beneficio del pueblo de Guatemala, este inicia su periodo de sesiones ordinarias del 14 de enero al 15 de mayo y del 01 de agosto al 30 de noviembre de cada año calendario, esto es obligatorio y sin necesidad de convocatoria alguna. No obstante, puede reunirse en sesiones extraordinarias cuando sea asunto de primordial importancia.

El Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece sus atribuciones, siendo las principales:

- a) “ Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;
- b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial;
- c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;



- d) Dar posesión de la Presidencia de la República al Vicepresidente, en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente...”.

1.3.3 Organismo Judicial

Este se encuentra encabezado por la Corte Suprema de Justicia, que se encuentra conformada por trece magistrados, los cuales son elegidos por el Congreso de la República de Guatemala, para un periodo de gestión de cinco años, estos pueden ser reelegidos, la Corte Suprema de Justicia puede administrar al sistema de justicia conforme lo establece la Carta Magna y leyes de la materia, por otra parte el máximo tribunal en materia constitucional se constituye por la Corte de Constitucionalidad.

El Organismo Judicial se encuentra organizado de acuerdo a la Ley del Organismo Judicial, la cual establece su división en dos áreas: Área jurisdiccional y área administrativa. Actualmente se encuentra conformado por más de seiscientos tribunales distribuidos en Corte Suprema de Justicia, Salas de Apelaciones, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz.

El Organismo Judicial goza de absoluta independencia así como tener atribuida en exclusividad la potestad de juzgar, tal y como lo establece el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala; “La justicia se imparte de



conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán presentar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público...”.

A título personal considero que la propia ley vulnera la independencia del Organismo Judicial, en virtud de que existen casos en los cuales el Presidente de la República debe de dar su aprobación pese a existir fallos en firme emitidos, uno de estos casos lo constituye cuando se dan extradiciones, las cuales en última instancia son aprobadas por el Presidente, esto es una violación a la independencia judicial, siendo otro ejemplo cuando se aplicaba la pena de muerte, el indulto era otorgado por el Presidente cuando el lo consideraba pertinente, aunque la pena de muerte en Guatemala se encuentra en suspenso, esto representaba un rezago de una facultad que es otorgada a los monarcas.



1.4 Definición de derecho administrativo

Para la adecuación de la investigación y encuadramiento debido se tiene que dejar establecido que se entiende por derecho administrativo, de esta manera se encuentra que: “Derecho administrativo es una rama del derecho público compuesta por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del poder ejecutivo, del poder legislativo y de los entes públicos no estatales”³.

Otra definición relacionada a derecho administrativo señala: “Es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas”. Quizás se pueda señalar sobre esta definición que más que relacionarse con otras administraciones públicas, quedase mejor establecido que debe de relacionarse con otras entidades de la administración pública, ya que para el medio guatemalteco la administración pública es una, es decir es única y se sub divide y se delega a través del órgano jerárquico superior, la definición citada puede que sea mejor aplicable en su última parte a los países que tienen una forma de división en Estados, como sucede en Estados Unidos de Norteamérica y en la República de México.

³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 26.



Ya con la base de las dos definiciones precitadas, se puede dar una definición propia de la siguiente manera, derecho administrativo es la rama del derecho público que se especializa en el análisis, control y organización de la administración pública, a través y con los diferentes organismos que forman parte del Estado y de sus entidades públicas, autónomas, semiautónomas, descentralizadas y de otras de igual o similar naturaleza.

1.5 Campo de acción

A primera vista pareciera que el derecho administrativo únicamente se desenvuelve y actúa en el campo del derecho público, no obstante esto no es del todo acertado, si bien es cierto que se desarrolla en y a través de las instituciones de carácter público, puede y debe interactuar con los particulares, a este respecto Meza Duarte opina: “En tanto que en la vida privada los derechos y obligaciones se crean casi siempre por vía contractual, la administración debe, en interés del servicio público, poder imponer, unilateralmente, sin pronunciamiento judicial previo, y su decisión deber ser tenida como jurídicamente válida en tanto que el interesado no promueva su anulación por el juez”⁴.

⁴ Meza Duarte, Leonardo Antonio. **Introducción al derecho administrativo**. Pág. 40.



Lo que se entiende con la definición anterior es que el acto queda en firme en tanto no se promuevan diligencias judiciales que busquen su anulación, pero se debe de tener presente lo que la Ley de lo Contencioso Administrativo señala, al establecer en el artículo 1: “Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo...”. Por lógica se entiende que en la administración pública se debe de seguir un procedimiento que establezca la procedencia de solicitudes y diversas tramitaciones, y posteriormente se aplique lo establecido en el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, esto entra en contradicción con lo arriba señalado que arguye que se debe de acudir al órgano jurisdiccional para anular el acto administrativo, lo cual para fortuna o infortunio no sucede en Guatemala, que garantiza el derecho de petición en la Constitución, así como el agotamiento del trámite administrativo para acudir posteriormente ante el juzgador.

1.6 Fuentes del derecho administrativo

Al iniciar el estudio del derecho surge en las personas la interrogante ¿de donde nace?, ¿de donde brota o como surge el derecho?, ¿que le da su origen?. En este sentido hay que imaginarse una fuente de la cual emana agua. Esa fuente da vida y nacimiento a un caudal de líquido vital que puede alcanzar cualquier punto y más allá aún. Se puede



afirmar entonces que la fuente es el origen de ese caudal de agua que recorre distancias y puntos cardinales por doquier.

Podemos explicar la creación del derecho dentro del tema de las fuentes de las que el mismo procede, o dicho de otra manera el estudio de los orígenes de un ordenamiento jurídico. La doctrina general no es uniforme en cuanto a lo que debe entenderse por fuente del derecho. La misma naturaleza normativa de la ciencia jurídica permite el criterio que postula la existencia de una sola fuente: la legislación o la ley.

Para el desarrollo de este punto se considera prudente citar a Parada Vásquez quien asevera: "No hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas existentes. Hay autores que limitan este papel a la ley, a la doctrina y a la costumbre, mientras que hay otros que hacen una enumeración amplia"⁵. Estando completamente de acuerdo con el autor en cuando a que no existe uniformidad en el número y en el tipo de fuentes citare las que considero más importantes.

1.6.1 Fuentes reales o materiales

Estas se encuentran constituidas por todos aquellos hechos reales de donde surge la necesidad de normar diversas situaciones, en las cuales se debe de considerar, las propias circunstancias que envuelven al comportamiento del ser humano en sociedad y

⁵ Parada Vásquez, José Roberto. **Derecho administrativo**. Pág. 45.



sobre todo en su relación con los estados y con las instituciones, de manera inversa regulan sus relaciones con las demás entidades públicas y con los particulares.

Las fuentes reales se ven influenciadas por diferentes aspectos dependiendo de las circunstancias en que se encuentre el Estado, entre ellas se pueden mencionar, circunstancias políticas, circunstancias económicas, coyuntura social, estabilidad financiera, entre otras.

Ahora bien, se ha establecido que las fuentes reales del derecho son todas aquellas circunstancias económicas, políticas y sociales que dan nacimiento a una norma. Por ejemplo, es reciente que la participación de la mujer se encuentre cada vez más en el mundo laboral, los medios de comunicación y la academia, por lo tanto las normas jurídicas se diseñan reflejando una realidad que no se puede negar y deben traducir al lenguaje legal, precisamente, esas condiciones del medio que se transforman día con día. Otro ejemplo de fuente real lo encontramos en la unión de las personas del mismo sexo en sociedades en convivencia, el abuso escolar o *bullying*, las redes sociales de internet y la propiedad de los territorios de la luna. Hace cien años hubiera sido imposible siquiera imaginar que el derecho regularía dichas situaciones, ya que son fuentes reales que han impulsado la generación de nuevas normas jurídicas que prevean tales materias.



1.6.2 Fuentes históricas

Las fuentes históricas surgen de toda clase de documentos, así como de acontecimientos relevantes que han moldeado a los Estados, suelen hacer referencia a todo tipo de textos o documentos que contengan normativas de carácter legal.

A través del tiempo las fuentes históricas alimentan al derecho administrativo, habiendo normas tan antiguas como la vida misma, y de los orígenes de la sociedad, que fueron formas primitivas de organización que dieron vida al moderno derecho administrativo, de esta manera que existen normas antiguas esculpidas en piedras, barro o arcilla, papiro, sin dejar por un lado sobre todo al derecho no escrito, es decir al derecho consuetudinario que ha ido pasando de generación en generación y de raigambre tan profunda que en pueblos como el hebreo subsisten después de miles de años.

Las fuentes históricas son todos aquellos acontecimientos y documentos que han dado nacimiento a un cuerpo jurídico de normas. No deben de confundirse con las fuentes reales, ya que las históricas son sucesos determinados, muy precisos, determinados en el tiempo y el espacio, así como las leyes que en su momento tuvieron vigencia y que hoy únicamente son estudiadas como antecedentes de otras normas.



1.6.3 Fuentes formales

Al referirse a las fuentes formales se hace alusión al modo en que las normas se expresan y se hacen valer dentro de la sociedad. Éste concepto enmarca un carácter técnico y a la vez jurídico del origen de las normas emanadas por la autoridad que esta investida de la facultad para establecerlas, esto se da a través del derecho positivo mediante un procedimiento preestablecido.

En materia de derecho administrativo las fuentes formales de este son: la Constitución, la ley, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia, el contrato, los tratados y convenios relacionados a esta materia y los principios generales del derecho y la doctrina.

Para emitir una ley de carácter administrativo y en general toda ley en Guatemala debe de cumplir una serie de pasos, esto es el procedimiento de promulgación de las leyes, lo cual se encuentra establecido en los Artículos 174 al 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como también en la Ley del Organismo Legislativo en los Artículos del 109 al 133, el procedimiento puede resumirse de la manera siguiente:

- a) Iniciativa: Se presenta el proyecto de ley. En Guatemala gozan de iniciativa de ley; la Universidad de San Carlos, los propios diputados,



el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo Electoral.

- b) **Discusión:** Se da cuando se discute acerca del proyecto y de su viabilidad del mismo, esta se debe de realizar normalmente en tres sesiones, llamándoseles también lecturas, excepto que sea un proyecto de ley de carácter de urgente.
- c) **Aprobación:** Consiste en el visto bueno y aceptación de la iniciativa de ley presentada.
- d) **Sanción:** Es la aprobación del proyecto y es en este momento que se declara como ley.
- e) **Promulgación:** Consiste en la autorización que otorga el Presidente para su publicación y cumplimiento.
- f) **Publicación:** Consiste en la divulgación por medio del diario oficial para su entrada en vigencia.
- g) **Vigencia:** La ley empieza a regir ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo. En el cómputo de ese plazo se tomarán en cuenta todos los días.

- **La ley**

La ley en sentido formal es toda aquella regla jurídica, que regula la conducta social, proveniente de un órgano del Estado, el cual se encuentra facultado para



expedirla. En nuestro sistema jurídico dicho órgano es el organismo legislativo, o Congreso de la República, y sus facultades se encuentran previstas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

- **La costumbre**

Por costumbre se entiende la práctica reiterada y aceptada por la ley de un determinado uso, conducta o comportamiento. Para que la costumbre sea considerada una fuente formal del Derecho es fundamental que la propia norma jurídica le otorgue dicho carácter, ya que de lo contrario la costumbre no producirá efectos jurídicos. Como ejemplo, encontramos que la Constitución Política consagra en su artículo 66 el reconocimiento de las costumbres indígenas.

- **La jurisprudencia**

La palabra jurisprudencia es un vocablo multívoco. Ya sea que se refiera al arte y ciencia de estudiar los preceptos legales para su correcta aplicación por parte de los jueces, como a la parte de la ciencia jurídica que recibe el nombre de jurisprudencia técnica, que es un término estrictamente de derecho positivo, y que atiende a los razonamientos lógico-jurídicos que realizan los profesionales del derecho.



- **La doctrina**

La doctrina son las opiniones de los estudiosos y expertos del Derecho respecto a una materia o un tema en particular. Sin embargo, cuando la jurisprudencia se define como fuente formal del Derecho, se entiende como cinco resoluciones judiciales emitidas por el órgano judicial, que se pronuncian sobre un asunto en un mismo sentido, todas a favor y sin ninguna en contrario. En consecuencia se afirma que se ha sentado jurisprudencia.

- **Principios generales del derecho**

Finalmente, los principios generales del derecho son axiomas de aplicación universal que encuentran su origen en la tradición jurídica romana. Son enunciados que encierran un contenido ético-filosófico y que constituyen, bien podría sostenerse, la médula espiritual en la cual descansa el derecho. Muchos de ellos provienen de juristas de la antigüedad como Ulpiano, Gayo, Papiniano y Saviniano, los llamados Príncipes del Derecho Romano. Generalmente están redactados en latín, pero su esencia es la misma con independencia a la lengua a la cual se traduzcan.



1.7 Fuentes del derecho en la concepción gradualista del ordenamiento

En el sistema jurídico existen, junto a los actos-fuente, otros fenómenos que producen efectos normativos, pero que no suelen ser adscritos a la categoría de las fuentes. Basta pensar, por ejemplo, que un contrato civil tiene efectos normativos, si bien limitados a las partes contratantes, y una sentencia que impone a una persona el cumplimiento de una obligación tiene efectos normativos frente a la misma, pero generalmente ni uno ni otra son considerados fuentes del derecho. Son fuentes del derecho los actos normativos; esto es, los actos a los que el ordenamiento atribuye capacidad para crear disposiciones o normas jurídicas. Con esta definición de fuentes del derecho no quiere sugerirse que todas las normas que merecen el calificativo de jurídicas hayan de proceder necesariamente de una fuente en el sentido indicado.

Aunque la concepción gradualista del ordenamiento (concepto de fuente) no contenga un catálogo exhaustivo de sus fuentes, en el seno de la teoría y de la ciencia jurídica se consideran incuestionablemente fuentes del derecho a la constitución, la ley (o más exactamente, todas las normas con rango de ley y los tratados internacionales) y el reglamento, mientras que no se tienen por tales los contratos, las sentencias y los actos administrativos.

Ésta concepción maneja los siguientes criterios:



Criterio sustantivo: lo que permite distinguir una fuente del derecho es el carácter general y abstracto de las reglas producidas, por contraposición al carácter particular y concreto de los actos normativos que no lo son.

Criterio de la eficacia, erga omnes: atiende no al contenido de los actos - fuentes, sino a la extensión de sus efectos; en concreto, la distinción se funda en la eficacia erga omnes de las fuentes, esto es, en su oponibilidad frente a terceros.

Criterio de las normas utilizadas por el juez: consiste en atribuir tal carácter a todas las normas utilizadas por el juez en la resolución de los casos que se le presentan y que, en la medida en que son los parámetros para juzgar, nunca pueden ser objeto de litigio.

Criterio de la integración política: consiste en definir las como procesos de integración política en el seno del proceso más amplio de unidad política y jurídica que desarrolla la constitución.

Criterio formal: concibe el sistema de fuentes como un conjunto de normas de distinto grado, de modo tal que las normas situadas en un determinado grado operan como factores de justificación de las normas situadas en el grado inferior pero al mismo tiempo, se conciben como instrumento de actuación y especificación de las normas situadas en el grado superior.

Con relación a la identificación de las fuentes, la construcción gradualista del ordenamiento jurídico no puede ser más destructiva, pues al concebir todo acto jurídico



como creación y aplicación del derecho al mismo tiempo, hace imposible la distinción entre lo que son fuentes y lo que no lo son.

La categoría de fuentes del derecho ha de servir aún para ayudar a comprender mejor el ordenamiento, y en este sentido tiene valor instrumental para la ciencia y la teoría del derecho. Para la ciencia del derecho porque permite agrupar los distintos actos normativos en función de sus rasgos comunes y para la teoría jurídica porque al clarificar los distintos elementos que constituyen la normatividad ayuda a una mejor comprensión del derecho en su conjunto.

1.7.1 Clasificación de las fuentes del derecho

1. Fuentes-acto y fuentes de hecho.

Las fuentes-acto son las que hacen referencia a la producción normativas destinadas a ser observadas por sus destinatarios, es decir, que crean, modifican o extinguen derechos, ejemplo: la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Contrario sensu las fuentes de hecho son aquellas que se encaminan a constatar determinados modelos de comportamiento, es decir, la constatación de un hecho jurídico preexistente, ejemplo de ello cabe citar a la costumbre y a los precedentes jurídicos.



2) Fuentes escritas y fuentes no escritas.

La distinción principal es el rasgo formal, las escritas la constituyen las enmarcadas en compendios y las no escritas son las que han adquirido valor por el uso y el transcurso del tiempo.

3) Fuentes legales y fuentes extra ordinem.

Es importante hacer notar que el criterio que preside esta clasificación se basa en que las fuentes del derecho no siempre vienen reguladas de la producción jurídica. Por lo tanto, se puede afirmar que las fuentes legales son aquellas que se encuentran fundamentadas en una ley superior, un reglamento, en normas generales, e incluso en una sentencia.

Así mismo, las fuentes extra ordinem o fuentes materiales, son aquellas que adquieren validez para su eficacia únicamente por el uso, sin embargo, en esta clasificación se puede enmarcar a la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que, caso contrario a la clasificación de las fuentes legales, esta es la norma primigenia y no puede encontrar su fundamento en otra norma, lo que demuestra que el mismo derecho no basa absolutamente su fundamento en la propia ley, sino que en algunos casos se debe de buscar sus orígenes en instancias extrajurídicas.



1.7.2 Clasificación de las fuentes según su fuerza jurídica

Este es el criterio de clasificación más importante, pues se funda en la mayor o menor eficiencia normativa, es decir, creando un nuevo derecho o modificándolo.

- Constitucionales
- Primarias
- Secundarias y terciarias

1) Fuentes constitucionales

Estas constituyen el nivel más importante de la escala jerárquica, ostentando un grado superior a cualquier otra norma o fuente del derecho, no obstante, que las diversas constituciones enmarcan procedimiento para reformarlas, lo cual establece que no existen ningún régimen que no sea absolutamente inmodificable, ello por el simple hecho que no puede detenerse el curso de la historia.

2) Fuentes primarias

Estas son creadas por los órganos constitucionalmente facultados para ello, su característica principal es que únicamente se encuentran sometidas a lo que establezcan las fuentes constitucionales. Ejemplo, las leyes ordinarias.



3) Fuentes secundarias y terciarias

En el tercer escalafón se puede encontrar aquellas fuentes que se encuentran supeditadas a las fuentes constitucionales y las primarias, entre las cuales cabe mencionar los reglamentos.

Y por último, se encuentra a las fuentes terciarias, que deben obedecer a las demás fuentes, el ejemplo más claro de ello lo constituye la costumbre.

4) Fuentes legales y fuentes extra ordinem.

Es importante hacer notar que el criterio que preside esta clasificación se basa en que las fuentes del derecho no siempre vienen reguladas de la producción jurídica. Por lo tanto, se puede afirmar que las fuentes legales son aquellas que se encuentran fundamentadas en una ley superior, un reglamento, en normas generales, e incluso en una sentencia.

Reitero entonces, por lo anterior, que son las fuentes extra ordinem o fuentes materiales, las que dependen directamente de su uso para su eficacia, teniendo en cuenta que en esta clasificación la Constitución Política de la República de Guatemala puede ser enmarcada, por ser la norma superior establecida y de esta manera no puede encontrar su fundamento en cualquier norma distinta, es visiblemente notorio que



el propio derecho vigente no se fundamenta en ella al cien por ciento sino que en ocasiones se hace necesario buscar su origen en diferentes instancias aunque no sean estas precisamente jurídicas.

1.7.3 El fundamento del sistema de fuentes, naturaleza política

La teoría pura del derecho establece que, “el sistema de fuentes se explica desde parámetros estrictamente jurídicos, prescindiendo de cualquier elemento extraño al propio sistema, ahora bien, esta anhelada pureza no puede darse del todo, ya que en los mecanismos de producción jurídica previstos por el ordenamiento, existen factores ajenos al mismo y que influyen en él, distorsionando con ello el carácter puramente formal”⁶. En estas se encuadran a las fuentes extra ordinem y elementos extrajudiciales como la interpretación y aplicación del derecho.

En este sentido, en cuanto a la naturaleza política se explica de una mejor manera desde dos posturas distintas, pero que guardan cierto paralelismo, así:

- 1) Desde el punto de vista teórico e histórico, no se puede imaginar un sistema político basado en fuentes que sean cerradas, es decir, se necesita que exista una interrelación entre el sistema de fuentes formales vigentes y el sistema de fuentes

⁶ Kelsen, Hans. **Teoría pura del Derecho**. Pág. 43.



efectivamente operante, en otras palabras, que los eventos normativos sean reconducibles al sistema formal de fuentes, sea cual sea la forma de producción de la norma (nacida del ordenamiento o de las fuentes extra ordinem).

- 2) Donde la naturaleza política del sistema de fuentes se manifiesta en todo su esplendor es en la búsqueda de su fundamento último, es decir, de su norma fundante básica o norma fundamental. El desarrollo del sistema de fuentes se efectúa a través de sucesivas delegaciones de poder a partir de la norma primera.

1.7.4 Las relaciones entre el sistema de fuentes y la forma estado y de gobierno

La estructura del poder normativo varía en función de la estructura territorial de cada Estado, de su estructura interna y de las relaciones de los órganos políticos entre sí y los ciudadanos.

Se puede citar como ejemplo, el Estado democrático, en el cual la realización de una organización estatal, es en la que se atribuye a los ciudadanos la determinación de las decisiones de gobierno y de los preceptos que constituirán el ordenamiento jurídico, ello a través del poder de decisión delegado en sus representantes electos libre y democráticamente, siendo la expresión más clara de la democracia el referéndum, pues presupone que para la elaboración de una norma toma parte directa todo el cuerpo electoral.



Otra forma de gobierno la constituye el sistema parlamentarista, que es un sistema monista que se basa en la concentración del poder político en el parlamento como legítimo representante de la voluntad popular, ello se ve reflejado en las cámaras (cámara alta y cámara baja, cámara de los lores y cámara de los comunes, etc.). Este sistema impera sobre todo en aquellos países con monarquía, Inglaterra, es el mejor ejemplo de ello. En el parlamentarismo monista se debe reconocer una correspondencia entre la relación política Parlamento-Gobierno y la relación normativa ley-reglamento.

Otro sistema de común aplicación lo constituye el Presidencialista (Estados Unidos de Norteamérica), en este se acentúa la horizontalidad de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Congreso, similar al equilibrio de fuerzas políticas existentes entre Gobierno y Congreso, el mayor obstáculo que encuentra este sistema se refleja en que el Ejecutivo realmente no cuenta con poderes normativos relevantes que sean independientes al Congreso, ya que las que posee únicamente son las inherentes a las atribuciones de orden administrativo.



CAPÍTULO II

2. Las formas de organización administrativa

Cuando nos referimos a formas o sistemas de organización administrativa, es importante citar lo vertido por el autor Rafael Godínez Bolaños: “Los sistemas de organización de la Administración Pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política”;⁷ partiendo de esta definición podemos concluir que las formas de organización administrativa son todos aquellos ordenamientos estructurales que el propio Estado se impone a si mismo, con el objeto de cumplir con las funciones que le son atribuidas por la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

2.1 Generalidades

La administración pública es la encargada de la organización Y funcionamiento del sector público en sus relaciones con los particulares y con las demás instituciones del Estado, al hablar de administración pública se encuentra que

⁷ Rafael Godínez Bolaños. **Sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 1.

este término enmarca diferentes acepciones, no obstante las mismas guardan ciertos rasgos o características distintivas que las enmarcan dentro de una categoría, las cuales pueden resumirse como el conjunto de organizaciones públicas que realizan una función administrativa y de gestión del Estado a través de sus instituciones públicas, autónomas, semiautónomas, descentralizadas y de otras de igual o semejante categoría. Todas estas instituciones cumplen una función a nivel estatal, siempre supeditados al poder Ejecutivo y al ordenamiento jurídico de la nación.

“El orden jurídico del Estado de Guatemala. Es el mismo orden jurídico de la administración pública; no se conciben dos órdenes jurídicos distintos. El orden jurídico por su naturaleza jurídica, es general, válido y de aplicación obligatoria...”.⁸ Esto puede considerarse como condición sine qua non, es decir que a pesar de que el sistema de administración pública guatemalteca es susceptible de vulneraciones, ello no significa que su aplicación no sea de carácter obligatorio para todos los ciudadanos y habitantes de la república.

La forma de administración pública sufre variantes dependiendo de la forma de organización de los Estados, según éstos conciben que su aplicación es la manera más viable y factible de administrar el poder, de esta manera se encuentra que: “...En la teoría del Derecho Administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de

⁸ Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 25



organización administrativa. Éstos reciben las denominaciones de: centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.”⁹ Otros autores coinciden con esta clasificación, y añaden únicamente el sistema de la autonomía, cabe resaltar que en el derecho administrativo guatemalteco, si se reconoce el sistema de administración autónomo, tal y como se analizará más adelante.

Por el tipo de investigación y por la forma de organización del Estado de Guatemala, pero sobre todo por la influencia doctrinaria que influye se analizarán los siguientes sistemas:

- a) Centralización y/o concentración administrativa
- b) Descentralización administrativa
- c) Autonomía administrativa
- d) Autarquía

2.2 La centralización o concentración administrativa

Como primera forma del sistema de administración pública se analiza la centralización o concentración administrativa, que es prácticamente lo mismo, sin embargo dependiendo del tipo de legislación y del país de su aplicación se denomina centralización o concentración, aunque en Guatemala suele hablarse más comúnmente de centralización.

⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 1.



Para entrar en materia es necesario comprender y/o definir qué se entiende por sistema de centralización o concentración administrativa, en una primera definición se encuentra que: “La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la Administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.”¹⁰ Este sistema aun se encuentra muy enraizado y es de aplicación vigente y positiva, logrando ser en algunas ocasiones eficaz y eficiente, no obstante, por las necesidades van superando al status quo este sistema paulatinamente tenderá a desaparecer.

Otra postura señala al respecto: “la centralización concentra las tareas administrativas en manos del Estado nacional dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada. Todo está dependiendo del gobierno central. Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades, sin perjuicio del control.”¹¹ En teoría, esto debiese ser así, no obstante en la práctica es un tanto más complicado mantener un control eficaz y eficiente si todo el control se ejerce a través de la concentración.

¹⁰ Dromi, Roberto José. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 432.

¹¹ Canasi, José. **Derecho Administrativo**. Pág. 298.



Del análisis de las diferentes posturas y doctrinas se aprecia que en el sistema de centralización existe una unidad a través de la relación jerárquica que guardan los órganos de la administración, que es establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, que determina los órganos superiores y los subordinados mediante el ejercicio de poderes que implica la propia relación entre los mismos órganos. De esta manera se puede asegurar con mucha certeza que la centralización o concentración administrativa encuentra su asidero legal en los órganos que se encuentran manejados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia cada uno por debajo del nivel superior hasta llegar a la cúspide en que se encuentra concentrado el poder central, es decir esta clase de sistema responde a una forma de organización interna del Poder Ejecutivo en relación de jerarquía, y dependiendo del punto de vista y de la eficacia cabe añadir que cada uno de éstos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley, por supuesto siempre bajo el apercibimiento de estar supeditados a la responsabilidad administrativa de los funcionarios y empleados públicos.

Por otra parte, se debe de hacer énfasis en que de esta clase de sistema se desprenden ciertas características que he definido de la manera siguiente:



- a) Existencia de un superior jerárquico, normalmente este es el Presidente constitucional de la república, como sucede en Guatemala.
- b) Existencia de una delegación de poder a través de la jerarquía.
- c) Por la delegación de poder y por el orden jerárquico los órganos administrativos inferiores deben de ejecutar las órdenes sin discusión.

A partir de ello se debe de ahondar en que el sistema administrativo de centralización goza de cinco elementos de suma importancia, siendo estos:

- a) "La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo.
- b) La jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro los órganos de la administración y que es su base principal.
- c) El control que ejerce el superior, el que es una de las potestades de la jerarquía.
- d) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.
- e) La facultad de decidir la competencia de los órganos infraordenados".¹²

¹² Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 1.



Estos cinco elementos supra citados conducen a una interrogante, es ventajoso o desventajoso el sistema de centralizar el poder. A este respecto, opino que todos los sistemas de la organización pública en materia administrativa poseen ventajas y desventajas, de esta manera dentro de la centralización o concentración administrativa, se encuentra una serie de ventajas, siendo las más adecuadas a título personal, las que presenta el maestro Godínez en su obra; los sistemas de organización de la administración pública son los siguientes:

- a) "El órgano supremo, asegura el control político dentro de todo el territorio;
- b) Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político y hay moralidad administrativa;
- c) Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a donde dirigir sus peticiones;
- d) Se logra prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.
- e) El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los subordinados.
- f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando".¹³

¹³ **Ibid.** Pág. 12.



Contrario sensu, los sistemas, independientemente del que se trate también aparece consigo ciertas desventajas, Godínez amplía lo relativo a este tema, como los inconvenientes de la centralización administrativa y señala:

- a) “Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;
- c) Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo;
- d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.”¹⁴

Uno de los problemas que más genera la centralización o concentración administrativa es la excesiva burocracia y la lentitud de los procesos, además como consecuencia de todas las desventajas que presenta, provoca como resultado lógico que exista una incontrolable corrupción dentro de los órganos administrativos, lo que trae como consecuencia que el Estado soporte un déficit, tanto financiero como de falta de credibilidad de sus instituciones.

¹⁴ **Ibid.** Pág. 2.



2.3 Descentralización administrativa

Este es un sistema o forma de organizar a la administración pública, en el cual se busca darle a ciertas entidades y dependencias del Estado, cierta independencia técnica, gozando las mismas de personalidad jurídica propia y en algunos determinados casos patrimonio propio, y también suelen generar ingresos propios que pueden manejarse como ingresos varios, aunque siempre tienen que encontrarse supeditados a lo que establezca el órgano superior, como se ha señalado anteriormente, en Guatemala se ha dado un paso hacia la transparencia y la mejora de la administración pública con la aprobación de la Ley Nacional de Descentralización Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que en su preámbulo preceptúa: “Que la Constitución Política de la República establece que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país...”.

Si bien esta ley es relativamente reciente y de una aplicación incipiente, sin lugar a dudas este es un paso importante ya que lamentablemente nuestro país ha padecido a lo largo de su historia el rigor de la centralización que ha condenado a las regiones fuera del poder central al abandono y el ostracismo. Es de suma importancia ahondar en este tema, para no confundirlo con los otros sistemas de administración, por ello en la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples



entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia, patrimonio propio y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

Es importante establecer que se entiende por descentralización, desde el punto de vista doctrinario, a este respecto se encuentra que: "Es una forma o sistema de organización de la administración estatal, que consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar a su personal, emitir sus estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su ley orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto, para prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del Estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante asociaciones, cooperativa y entidad de servicios y que en Guatemala se les denomina autónomas y descentralizadas"¹⁵. Por demás se nota las diferencias con la centralización o concentración, este sistema trata de superar las deficiencias que se presentan en la centralización, en aras de la modernización y dinamismo del Estado.

En otra definición se encuentra que es: "un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y

¹⁵ **Ibid.** Pág. 7



otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado”¹⁶. Podría decirse que esta definición, aunque es corta, es clara y concisa, es un resumen de las competencias que se atribuyen en la definición anterior.

En este punto y desprendido del análisis de lo anteriormente citado es justo citar las ventajas de este sistema. Sin duda la descentralización otorga ventajas para los Estados que la aplican, por ello en la República de Ecuador al encontrar que el Estado se encontraba en forma por demás centralizada se opto por adquirir o mejor dicho adoptar la descentralización para descongestionar a las entidades del estado, pero a la par de ello se estableció que también las entidades debían de ser paulatinamente trasladadas hacia diferentes regiones de dicha República, esto refleja que con una buena iniciativa y visión se logra la adaptabilidad necesaria para convertir un sistema administrativo de una idea plasmada en una normativa legal a la aplicabilidad necesaria para cumplir con el ideal que esta se plantea.

En la otra parte de la balanza se debe de medir y calcular las desventajas de esta clase de sistema las cuales se encuentran principalmente en que aumentan el gasto público para el erario nacional, también se encuentra que se suelen dar una diversidad de procedimientos, aparejado a ello que aun se encuentran sujetos al

¹⁶ Calderón, Hugo. **Derecho Administrativo I**. Pág. 122

control público, por lo cual para su aplicación se debe de implementar políticas que permitan su optimización y garanticen su funcionalidad y eficacia.

Así mismo, señalar que existen diferentes clases de descentralización, tales como:

- a) “Descentralización por servicio: esta clase de descentralización obedece fundamentalmente al ámbito de las necesidades a llenar por parte del Estado a favor de los administrados, es decir, que para cumplir con cierto servicio público, se hace imprescindible abarcar diferentes circunscripciones territoriales, desprendiendo de la administración central, los servicios públicos con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad o comunidad, poniendo en manos de individuos con preparación técnica, la garantía de su eficaz funcionamiento con el objeto de evitar un crecimiento anormal del poder del Estado.
- b) Descentralización por colaboración: este tipo de descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y a consecuencia de ello, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera”¹⁷.

¹⁷ Paniagua Pérez, Eddy Geovanni. **Importancia jurídica de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 59.



Es así que los órganos o entidades descentralizadas en un mundo ideal, se deben encontrar a cargo de órganos colegiados como sucede con la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario. Dentro del órgano colegiado siempre existe un órgano unipersonal, que se constituye en el órgano de ejecución, como el presidente de la Junta Directiva, el Alcalde municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Hasta este punto como ha quedado demostrado el sistema de descentralización administrativa, se constituye en el sistema que más se ha analizado y se analizará en virtud de que es el que guarda más relación con el presente trabajo de investigación y con los consejos comunitarios de desarrollo.

2.4 Desconcentración administrativa

La excesiva burocracia, la tramitación lenta, el gasto al erario público y la poca credibilidad en las instituciones del Estado dieron nacimiento a una nueva corriente o forma de organización administrativa, conocida como desconcentración. Esta es una concepción nueva y algunos de los autores de Derecho Administrativo la ubican como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa. Como se recalca este sistema, nace como contraposición a la centralización administrativa, su fin es buscar la eliminación del excesivo



centralismo, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones, pero uno de los aspectos más importantes es que busca evitar la rigidez del centralismo burocrático.

Es importante para entender de una manera más adecuada el termino desconcentración se debe de acudir a ciertas acepciones, y en este sentido se encuentra que esta se puede definir como: “Uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mejor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior, toda vez que la administración no es capaz por sí misma ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad”¹⁸. Se debe de establecer que no se trata de un sistema paralelo a la descentralización, en virtud que las facultades de este no son tan amplias, ni goza de las preeminencias y capacidad de toma de decisiones que goza la descentralización.

Por ello de manera escueta pero concisa se establece que es: “la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.”¹⁹ No se puede añadir mayor análisis a esta definición ya que la misma hace énfasis en ciertas facultades de decisión.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 63.

¹⁹ Gabino, Fraga. **Derecho Administrativo.** Pág. 165.



La principal corriente en el derecho administrativo está constituida por la doctrina francesa, a este respecto Garcini comenta: "...la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. En virtud de la desconcentración el órgano inferior, a quien no se le otorga personalidad jurídica, adquiere poder de decisión sobre los asuntos administrativos que se sitúen dentro de su esfera de competencia que será tanto territorial como material."²⁰. La desconcentración significa únicamente la transferencia de la titularidad de la competencia administrativa, es decir solo hay delegación al inferior o algún otro ente u órgano nuevo y creado exclusivamente para ello.

Entonces qué implica desconcentrar, a lo cual se responde como la forma o el proceso de desligar algo de su centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico de las entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión

Para la ampliación y comprensión del concepto de desconcentración es de suma importancia, señalar los diversos criterios que permitan una real conceptualización y que desarrollen una serie de criterios de sumo interés e importancia, que alimentarán este estudio, estos son:

²⁰ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho Administrativo**. Pág. 141.



- a) Criterio intermedio o de transición: Considera a la desconcentración como una etapa intermedia con matices comunes entre los dos principales sistemas de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal y la descentralización o sistema de los entes personificados, que admiten una multitud de variantes y gradaciones. La desconcentración importa un desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, como etapa de mínima descentralización y a modo de una especie de tercer género entre los sistemas de organización.
- b) Criterio de la variante del sistema de centralización. Se entiende a la desconcentración como una variante atenuada del sistema de centralización administrativa, como una derivación tenue del vínculo jerárquico, que no presenta los caracteres de una institución jurídica administrativa. La atribución de competencia a un órgano dentro de un sistema determinado supone una limitación, distorsión o debilitamiento de los poderes jerárquicos.
- c) Criterio técnico organizativo. Considera a la desconcentración como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para ejecutar actos que comprometen a personas públicas, es atribuida a los agentes jerárquicos inferiores subordinados a la autoridad central. La desconcentración debe oponerse a la concentración, como dos técnicas diferentes para la organización de los servicios públicos. Este criterio no considera a la desconcentración desde un punto de vista jurídico, sino de ciencia de la Administración que procura evitar la burocracia en un sistema centralizado.



d) Criterio de la distribución de competencias. La desconcentración es enfocada, desde un estricto punto de vista jurídico, como una distribución de competencias hacia órganos enmarcados en un sistema de organización. En este sentido De la Vallina Velarde dice, que la desconcentración es: "aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los, órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma."²¹

Las características más importantes de la desconcentración administrativa consisten en:

- a) "La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;
- b) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía;
- c) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;
- d) El órgano supremo de la Administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;

²¹ De la Vallina Velarde, Juan Luis. **Transferencias de las funciones administrativas**. Pág. 54.



e) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.”²²

Como se puede establecer, de las características señaladas, lo principal de este sistema es que no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central, únicamente hay delegación. De lo anterior se puede interpretar que éste es un sistema que puede presentar una alternativa viable para mejorar la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, por la especialidad que presenta en la prestación de los mismos.

Al igual que los sistemas analizados con anterioridad este presenta ventajas y desventajas, siendo sus principales ventajas:

- a) “La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.”²³

²² Godínez Bolaños. **Ob. Cit.** Pág. 2.

²³ Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo.** Pág. 81.



- a) “Este sistema facilita las, actividades de la administración estatal pues logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales;
- b) La actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz;
- c) Se conserva la unidad del poder público, por cuanto el órgano supremo mantiene el control político;
- d) El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico.”²⁴

Las desventajas de esta clase de forma de administración pública pueden ser señaladas como los inconvenientes o problemas que ésta presenta derivadas de sus propias atribuciones, es así que se acude a la cita vertida por Godínez Bolaños, quien señala que la mayoría de estudiosos de Derecho Administrativo coinciden en que entre las causas más repetidas en el fracaso de este sistema está la politización de los órganos desconcentrados, pues se tiende a nombrar a personas que en muchos casos tienen una buena base política, pero carecen de los principios elementales de administración. Dichas circunstancias provocan los inconvenientes siguientes:

- a) “Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político;

²⁴ Godínez Bolaños. **Ob. Cit.** Pág. 3.



- b) Se aumenta la burocracia y de consiguiente, el gasto público;
- c) El servicio es ineficiente por incapacidad técnica;
- d) Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado.”²⁵

Como consecuencia al análisis de la desconcentración administrativa solamente queda definir qué se entiende por desconcentración, y de esta manera se encuentra que: “la desconcentración encuentra su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado, siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico.”²⁶ Esto significa que este sistema ocupa un lugar importante dentro de la administración pública, sin embargo nunca puede estar en la cima de la administración y siempre estará supeditado a un ordenamiento que emana del poder superior.

Haciendo énfasis que dentro de la desconcentración administrativa, no se dota a los órganos de personalidad jurídica propia, sino que únicamente son dotadas de facultades de carácter técnico y administrativo en la toma de ciertas decisiones e implementación de procedimientos que han sido previamente aprobados por el poder superior del cual emanan las facultades supra citadas.

²⁵ **Ibíd.** Pág. 3.

²⁶ **Ibíd.** Pág. 84.



2.5 Autonomía administrativa

Sin temor a equivocarme considero que uno de los sistemas más eficientes pero que a la vez suelen mal interpretarse con mayor frecuencia y de manera más grave, se encuentra el de la autonomía. Así de manera generalizada se encuentra que los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que lo regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado, lo cual esto último no es del todo cierto, como se analizará más adelante.

Además, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia técnica, independencia política del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino sólo privativos, en la legislación guatemalteca esto no se da, porque entidades como la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, así como el Comité Olímpico Guatemalteco, por citar ejemplos, además de ser órganos que se les ha reconocido autonomía, también gozan de una asignación económica establecida constitucionalmente en los artículos 91 y 92 de la Carta Magna.



Los entes autónomos deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tal, en el campo jurídico, económico, técnico y científico, pero principalmente en la capacidad de poder auto administrarse, a través de sus propias normas, eligen a sus propias autoridades, pueden dictar su propia normativa; sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al presupuesto del Estado para su subsistencia, siendo una excepción a esta regla el caso de Guatemala, para con el deporte por ejemplo, que si establece una asignación del tres por ciento de los ingresos ordinarios del Estado; además de inexistencia de un control, ni político, ni financiero y una independencia absoluta en lo técnico y científico.

En Guatemala, se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo cual no es del todo cierto, por cuanto algunas instituciones dependen del Estado financieramente entre las cuales se encuentran:

- a) Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala;
- b) Comité Olímpico Guatemalteco;
- c) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
- d) Escuela Nacional Central de Agricultura;
- e) Universidad de San Carlos de Guatemala;
- f) Junta Monetaria; y
- g) Los Municipios.

Las entidades autónomas normalmente eligen a sus propias autoridades, aunque cómo un abuso de poder a veces las autoridades son nombradas por funcionarios impuestos por el Ejecutivo o en intervenciones, consecuentemente no se puede



hablar que en Guatemala existan entidades plenamente autónomas como tal, más bien vendrían siendo semiautónomas, cuya conclusión es que al manejar fondos públicos y bienes del Estado se deben someter a instituciones que las fiscalicen, tal como la Contraloría General de Cuentas, por mencionar un ejemplo.

2.6 Autarquía administrativa

La autarquía otorga la facultad a las instituciones que la gozan de tener su propia ley como ocurre de manera paralela con los entes autónomos y queda sujeto el ente a lo que disponga la ley de su creación, esto significa que tanto las entidades autónomas como las autárquicas están sujetas, en cuanto a las disposiciones normativas que se dicten, a una disposición de carácter superior, es decir por la Constitución.

De esta manera se afirma que la autonomía y la autarquía se convierten en una utopía, pues al hacer el análisis de lo que realmente es la autarquía se puede establecer que ninguna de las entidades que gozan de este título, tienen una verdadera autarquía, al hablar de una autarquía total, y una de las razones de ello es que sin ninguna clase de control ni de supeditación se encontraría la problemática de que habría un Estado dentro de otro Estado, con capacidad de realizar todo cuanto quisiera sin ninguna clase de control, siendo como un ente soberano tal como lo es el Estado de Guatemala por si mismo.





CAPÍTULO III

3. Organización administrativa del Estado de Guatemala

Como se expondrá en el desarrollo del presente capítulo, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224 establece lo relativo a la organización o división administrativa del territorio de la República, tanto en su aspecto económico, social y cultural, pero principalmente la división territorial de Guatemala.

Como veremos más adelante en la cita textual del mencionado cuerpo legal, el territorio de la República de Guatemala se divide para su administración en departamentos y estos a su vez en municipios, siendo los municipios los principales puntos de interés para el tema de investigación al que nos referimos, pues es a ellos a donde los consejos comunitarios de desarrollo están dirigidos y por ende llevan acabo la mayor parte de sus funciones ejerciendo su mayor influencia en los gobiernos locales de los mismos.

3.1 Potestad de la administración pública

En el derecho administrativo se entiende que este se refiere a todas aquellas normas y procedimientos que regulan la creación, modificación y extinción de órganos públicos y de normas que regulan la distribución de las competencias y funciones entre órganos administrativos y de la relación de estos con los particulares, así como las de regular los



principios y técnicas para solventar los conflictos y para asegurar la jerarquía y la coordinación de unos entes sobre otros.

La potestad organizativa de la administración pública en un sentido amplio hace referencia a las facultades que la administración ostenta para configurar una estructura definida, y en sentido estricto constituye la facultad de la administración para configurar a través de normas y dentro de los límites que le establece la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes relacionadas.

De esta cuenta y como se menciona anteriormente, se importante de señalar lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224 “El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.



3.2 Departamento

La primera forma divisional en Guatemala es la departamental, por ello es necesario citar el concepto de departamento vertido por el profesor de Derecho Administrativo, Jorge Mario Castillo, que en su obra señala: "El departamento se define como cada una de las partes en que se divide el territorio del Estado de Guatemala, para su administración, el departamento es una simple y rígida división del territorio del Estado de Guatemala"²⁷.

La organización departamental en Guatemala es importante, ya que cumple con una función más allá de regionalizar simplemente, por medio de esta división se establece la forma de organización política, económica, de planeación estratégica, militar, de defensa y de desarrollo en general.

3.3 Municipio

La organización departamental a su vez se divide por municipios, lo cual contribuye al desarrollo del departamento y por ende de la nación, este tema es muy amplio e importante en el desarrollo de la presente investigación, por lo cual el tema se enfocará nuevamente en el siguiente capítulo debido a la relación que guarda con el tema de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de la influencia de éstos a través de las corporaciones municipales en el proceso de descentralización nacional.

²⁷ Castillo, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 68



No obstante, es importante dejar establecido que se entiende por municipio, y se encuentra que, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se dice de este: “Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían gozar de los derechos y privilegios de la ciudad de Roma. Conjunto de habitantes de un mismo termino jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”²⁸. A priori esta definición pareciera un tanto escueta, por lo cual se acude al Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

En el Artículo 1 del Código Municipal se encuentra el objeto de la ley: “El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen.”

En otra definición de municipio se dice que: “También llamado municipalidad, es jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional...”²⁹. Considero que esta acepción aparte de ser más amplia que la supra citada, encierra más elementos y aspectos que definen a

²⁸ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 905.

²⁹ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 474.



un municipio, con las características que envuelven a la organización municipal en Guatemala.

Otro aspecto que caracteriza al municipio es su autonomía, la cual es delegada por el mismo cuerpo legal, así: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda”.

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República. En su forma organizativa el municipio delega ciertas funciones para el desarrollo de los habitantes y vecinos que lo integran.

También se debe de dejar establecido cuales son los elementos que conforman a un municipio siendo éstos:

- a) La población.
- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.



- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g) El patrimonio del municipio.

3.4 El poder público

La base de la administración pública en Guatemala se encuentra en el Organismo Ejecutivo, los elementos internos que la integran son de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República en su Artículo 182:

- a) Presidente de la república.
- b) Vicepresidente de la república.
- c) Ministros de Estado.
- d) Viceministros de Estado.
- e) Funcionarios dependientes.

A este respecto opina Castillo González: "...la integración tal como se expone, en los títulos de las personas, no en el nombre de las organizaciones públicas, como debe ser, por ejemplo, en lugar de (Presidente) debe decir (Presidencia). El último eslabón de la integración: (funcionarios dependientes), refleja indefinición y excesiva amplitud, porque ¿Quiénes y cuántos pueden ser los funcionarios dependientes?. Esto nadie lo puede precisar..."³⁰. Lo que evidencia la cita, es que en Guatemala existe una debilidad en las instituciones, la cual muchas de las veces viene delegada de la propia ley.

³⁰ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 212.



De esta manera se encuentra que la propia ley pudiera llenar el vacío que deja abierto el Artículo 182 constitucional, si únicamente hiciera referencia a Presidente, Vicepresidente y Consejo de Ministros o bien Presidencia y Ministros.

La Ley del Organismo Ejecutivo en su cuarto considerando señala: “Que de conformidad con el Artículo 140 de la Constitución Política de la República, el régimen de Gobierno del Estado de Guatemala es republicano, democrático y representativo y, que por consiguiente, es necesario que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana como aquel proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública;”. Ya ha quedado establecido que el poder público se ha delegado por un orden jerárquico, siendo el sistema administrativo de Guatemala tendiente a la descentralización, encontrando una forma para ello a través de las Secretarías de la Presidencia, las cuales cumplen diferentes funciones en aras del cumplimiento de las obligaciones que le establece la propia ley de la materia al Presidente y demás funcionarios que comprenden el Organismo Ejecutivo, de estas secretarías que cumplen una función específica las más importantes son:

- a) **Secretaría General de la Presidencia.** Entre sus funciones se encuentran: Dar fe administrativa de los Acuerdos Gubernativos y demás disposiciones del



Presidente de la República, suscribiéndolos. Distribuir las consultas técnicas y legales a los órganos de asesoría de la Presidencia, etc.

- b) **Secretaría Privada de la Presidencia.** Estas son algunas de sus atribuciones: Atender los asuntos de carácter privado del Presidente de la República. Llevar el registro y control de las audiencias e invitaciones del Presidente de la República. Atender el despacho de asuntos que se dirijan al Presidente de la República, entre otras.
- c) **Secretaría de Coordinación Ejecutiva:** sus principales funciones son: Colaborar con el Presidente de la República en la coordinación del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural. Dar seguimiento, para garantizar su ejecución, a proyectos prioritarios que le encomiende el Presidente de la República.
- d) **Secretaría de Comunicación Social.** Sirve como vínculo de información con los medios de comunicación social, y de formular, coordinar y ejecutar la política de comunicación del Gobierno de la República.
- e) **Secretaría de planificación y coordinación.** Asume las siguientes funciones: Contribuir a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución, diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Pre inversión. Cabe destacar que esta secretaría aprueba o desaprueba los proyectos inversión de las entidades públicas, a través del Sistema Nacional de



Inversión Pública, conocido como –SNIP-. Entre sus funciones también se encuentra la de integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo, regionales y departamentales.

3.5 Personalidad jurídica del Estado

¿Qué es una persona jurídica?, Jorge Mario Castillo González en su obra Derecho Administrativo Guatemalteco, dice: “ La personalidad jurídica y legal para actuar validamente. Esta actuación aun siendo valida, genera responsabilidad jurídica. La personalidad permite actuar con validez y genera responsabilidad”.³¹ Con la ayuda de esta definición surge otra pregunta, ¿goza el Estado de personalidad jurídica?

Este tema ha sido controversial y tema de debate durante largos años entre los estudiosos del derecho, ya que surge la interrogante de si el Estado como tal goza de personalidad jurídica, y la respuesta es que si, para ello se ha tomado la cita siguiente: “El Estado de Guatemala es persona jurídica y como tal, goza de personalidad jurídica”.³² Esta cita pareciera no amparar la postura vertida sin embargo es un punto de partida para establecer que el Estado de Guatemala si goza de personalidad jurídica.

³¹ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 241.

³² Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 214.



La personalidad jurídica implica la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones por cuenta propia.

En este orden de ideas se acude al Código Civil, el cual en su Artículo 15 inciso primero regula: "Son personas jurídicas: 1o. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley...".

Con ello queda cerrada la discusión de la personalidad jurídica del Estado y por descartadas las llamadas teorías negativas, que negaban la personalidad jurídica del Estado y que está por demás siquiera citarlas.

Gozar de personalidad jurídica otorga al Estado de Guatemala de ciertas ventajas, estas ventajas son que perpetúa al Estado y otorga continuidad a éste y a todas sus instituciones, al hablar de perpetuidad se entiende que la personalidad se goza por el transcurso del tiempo, sin tener un fin, al menos próximo o cercano, y al referirse a continuidad se está hablando de que la personalidad es ininterrumpida, explicado de otra manera significa que las personas pasan y se cambian, pero las instituciones quedan, es así que al transcurrir cuatro años, se cambian las autoridades de gobierno pero se reafirma la personalidad, de ello se desprende que la personalidad es fuente al ejercicio de las acciones y de la responsabilidad, de ello también surge la llamada responsabilidad de funcionarios y empleados públicos que se extiende durante el tiempo de su gestión y hasta veinte años después de finalizada la misma, este ideal trata de amarrar a los funcionarios a que sean responsables ya que si bien ejercen en



algunos casos el poder, poder de mando, poder de decisiones, poder de ejecuciones, no se sirvan de este poder, sino más bien sirvan al poder, para reafirmar al Estado y a la administración pública en general.

3.6 Representación del Estado de Guatemala

La representación estatal puede definirse como la autorización por medio de la cual una persona individual representa al Estado, o actúa en nombre de determinada institución pública. Esta encuentra su fundamento en la propia ley, y dependiendo de la materia de que se trate o del órgano que represente viene delegada de la Constitución, de las leyes ordinarias y/o de los propios reglamentos. Esta representación también puede ser adquirida por medio de un nombramiento y se empieza a ejecutar al momento de faccionar el acta de toma de posesión.

El Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala designa al funcionario que ejercitará la representación legal del Estado, de la manera siguiente: “La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica (...)

El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación, será nombrado por el Presidente de la República, quién podrá también removerlo por causa justificada debidamente establecida. Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El



procurador General de la Nación durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”.

El proceso de selección del Procurador General de la Nación al igual que la designación de los gobernadores departamentales, debiese ser un proceso de selección, llevado a cabo por el Tribunal Supremo Electoral, lo cual encaminaría a la nación a una etapa de mayor transparencia y representatividad a través de sus autoridades, se evitaría el favoritismo político, el clientelismo, el pago de favores, y todas las demás rezagos que aparece consigo la designación a dedo que tanto han mancillado a las instituciones del Estado, provocando la poca credibilidad que éstas tienen ante la opinión pública y la población guatemalteca en general, así como por otros Estados y entes de carácter internacional.

Por último, se deja por sentado que la representación del Estado busca consolidar la responsabilidad del Estado y de las entidades que lo conforman, en este sentido el Procurador General de la Nación cumple dos funciones primordiales, una como asesor y la otra como consultor, por medio de estas dos funciones construye fundamentos legales que buscan mantener la juridicidad.

3.7 Competencia administrativa

La competencia administrativa es el ejercicio y la ejecución del poder y de la autoridad ya sea por medio de un funcionario o de un empleado público, independientemente de



que si éstos fueron nombrados o elegidos, sea cual sea su forma de nombramiento o elección estos se encuentran facultados para ejercer poder y autoridad, pero únicamente en el campo de su competencia, es decir su campo o ámbito de acción, no pudiendo extra limitarse en sus funciones, ni abusando de ese poder.

Los términos de autoridad y poder suelen confundirse, desvirtuarse y hasta desviarse, dichos términos se refieren a: “Autoridad y poder, en cualquier organización, incluyendo las organizaciones públicas, se utilizan como sinónimos cuando en realidad son diferentes. ¿Qué es autoridad?. Es el derecho de dar órdenes y que las órdenes se obedezcan, de acuerdo con la posición ocupada en la organización, cada puesto cuenta con derechos propios del mismo, y dependiendo de la posición y de los subordinados, genera la posibilidad de transmitir órdenes...”³³.

Lo que se matiza con la definición anterior es que este concepto encuadra con la acepción de la jerarquización, ya sea de instituciones, ya sea de personas, las cuales se encuentran abajo en el escalón de jerarquía y deben ejecutar lo que el superior les mande.

Ahora debe establecerse a que se refiere el poder, por supuesto en materia administrativa, de lo cual se desprende que: “Durante años se afirmó que la posición dentro de la organización relacionada con el puesto, determinaba la autoridad y ésta es la única que genera derechos; sin embargo, actualmente se ha demostrado que aparte

³³ *Ibíd.* Pág. 224.



de la autoridad existe el poder. La autoridad se basa en la posición ocupada en la organización... El poder se basa en la capacidad de influir en las decisiones...³⁴.

Por lo cual queda por sentado que el poder es la potestad de toma de decisiones y de la capacidad de influir en las decisiones de los demás, que pueden ser personas individuales u entidades inferiores, e inclusive iguales, siempre y cuando el que dicta las decisiones tenga el poder para ello.

Retomando estrictamente el tema de la competencia se deduce que esta para su validez debe de provenir de la designación de la ley, primero porque esta se debe al interés público, por lo cual encuadra su asidero en la ley, y debe de prevalecer por encima de la voluntad de cualquier particular, aún debe de estar por encima del órgano que la ejerce, hablando estrictamente por supuesto del interés público.

Para comprender de una manera más adecuada la temática de la competencia es de suma importancia definir y establecer las características que esta ostenta, ellas harán comprender lo que significa y lo que implica la competencia administrativa, siendo éstas:

- a) Es otorgada por la misma ley;
- b) Irrenunciable;
- c) Inderogable;
- d) No puede ser cedida;
- e) No puede ser ampliada;

³⁴ *Ibíd.* Pág. 225.

f) **Improrrogable;**

Otorgada por la ley: De este orden de ideas surge que la competencia debe ser objetiva, debido a que nace de la ley, que le delimita o le enmarca su campo de acción a un órgano administrativo definido, por eso si esta competencia no está delegada por la ley se encontraría la problemática que legalmente se encuadraría como la figura del abuso de poder, entrando en este momento a materia penal, además sin duda de ostentar la responsabilidad administrativa correspondiente.

Irrenunciable: Significa que la competencia administrativa es obligatoria y debe ser ejercida independientemente de la voluntad y/o conducta del funcionario público que la ejerce, privilegiando el interés público, no existe forma de renunciar a la competencia administrativa, únicamente se puede dar la renuncia del funcionario de su puesto, pero nunca la de la competencia.

Inderogable: Este aspecto se refiere a que la competencia administrativa no puede ser derogada por el mismo órgano que la ostenta, o por funcionario público, acto administrativo, aspectos reglamentarios, mucho menos por particular alguno, debido a que esta proviene de la ley, la única forma de modificarla o derogarla se podría dar a través del Organismo legalmente facultado para hacerlo, en este caso es el Congreso de la República.

No se puede ceder: Únicamente puede ser ejercida por el órgano que por disposición legal le ha sido conferida, teniendo estrictamente prohibido todo acto o función que vulnere dicha disposición.



No puede ser ampliada: Al órgano administrativo que se le otorga le queda terminantemente prohibido todo acto de ampliación en materia de competencia, solamente se debe de limitar a ejecutar lo que el mandato legal le ha establecido realizar.

Improrrogable: De ninguna manera puede trasladarse la competencia administrativa, aunque se trate de un órgano hacía otro de similar categoría, esto no debe de confundirse por ningún motivo con lo relacionada a la delegación o a la avocación, que es un tema que se debe de ampliar para tener claro lo relacionado a la improrrogabilidad de la competencia.

3.7.1 Delegación

“El vocablo de amplio repertorio jurídico, se sintetiza así, en sus principales acepciones, por Cabanellas y Alcalá Zamora: acto de dar jurisdicción. Otorgamiento de representación. Concesión de mandato. Cesión de atribuciones. Designación de sustituto...”³⁵. De ello se desprende que la delegación es el poder de la jerarquía administrativa que se da cuando el órgano superior traslada parte de su competencia a un órgano inferior y se reserva los poderes de revisión y revocatoria.

³⁵ **Ibíd.** Pág. 209.

3.7.2 Avocación

Al igual que sucede con la delegación, el autor Manuel Ossorio dice de la avocación:

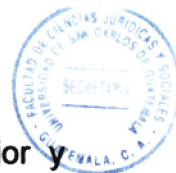
“Acción y efecto de avocar, de atraer o llamar a sí un juez o tribunal superior, sin que medie apelación, la causa que se está litigando o debía litigarse ante otro inferior...”³⁶.

Esta definición poco o nada tiene que ver con el derecho administrativo, sin embargo se considero necesaria su citación ya que en otras legislaciones este término no hace alusión a lo que en Guatemala se entiende por avocación, por ello en la legislación y sobre todo en la doctrina guatemalteca al hablar de este tema se refiere al poder de la jerarquía administrativa a cargo del superior jerárquico que consiste en atraer parte de la competencia del órgano inferior y de resolver lo que corresponde.

Como se puede observar las definiciones que se han señalado hablan de poder, y se debe de decir que existen diferentes clases de poder (en materia administrativa), siendo los poderes de la jerarquía administrativa los siguientes:

- a) Poder de mando; facultad que tiene un órgano superior de dar órdenes a uno inferior.
- b) Poder de revisión; poder de un órgano superior de establecer procedimiento a un órgano inferior
- c) Poder de revocación; poder que tiene un órgano superior de dejar sin efecto las resoluciones que dicte un órgano inferior
- d) Poder disciplinario, facultad del órgano superior de castigar al inferior.

³⁶ **Ibíd.** Pág. 76.



- e) Poder de avocación; atraer hacia sí parte de la competencia del inferior y resolver lo que corresponda.
- f) Delegación; facultad del órgano superior de transferir parte de su competencia para que el órgano inferior resuelva o realice lo que compete.

Con lo que se ha establecido en este capítulo es la forma de organización administrativa del Estado de Guatemala, las funciones y funcionarios que lo componen, así como las facultades y poderes de los órganos administrativos, lo que se pretendió es demostrar que el Estado busca en su funcionamiento es una exitosa gestión de proyectos, planes y programas de gobierno y de diversa índole, que concluyan en la materialización de obras y servicios públicos, éstas obras y servicios públicos se canalizan a través de los órganos que componen la administración pública y que goza de personalidad jurídica, son parte del derecho público, y van dirigidos hacia la población, permitiendo con ello un orden administrativo de forma ascendente y descendente que sea capaz, eficiente y eficaz.



CAPÍTULO IV

4. Influencia de los consejos comunitarios de desarrollo en el proceso de descentralización en la administración pública guatemalteca.

Antes de comenzar de lleno a analizar este tema, considero prudente mencionar un análisis personal, los consejos comunitarios de desarrollo tienen la posibilidad de escuchar directamente las voces de los miembros de las comunidades, debido a que son un espacio de poder muy próximo a los pobladores para llegar a la administración pública.

Es importante también mencionar que en capítulos anteriores se observó que la Constitución Política de la República de Guatemala, así como la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, trata lo relativo a la descentralización como forma de organización administrativa de Guatemala en vías a una administración más efectiva.

Podemos suponer entonces que los consejos comunitarios de desarrollo al encontrarse regulados legalmente en Guatemala pueden ser un excelente mecanismo para lograr la descentralización de la administración pública, ya que pueden promover la participación ciudadana dentro de la misma administración pública sin estorbar o



menoscabar el poder del gobierno local pero si colaborando con este y siendo la misma sociedad la encargada de auditar la actuación de la administración pública.

4.1 Generalidades

La Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa en el Artículo 224 que la forma de organización administrativa es descentralizada, de la manera siguiente: "...La administración será descentralizada y se establecerán regiones con criterios económicos, sociales y culturales, que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país...". Esto lamentablemente no es del todo cierto, o mejor dicho no se ha logrado cumplir del todo, prueba de ello es que la población guatemalteca se encuentra hastiada de los órganos administrativos y de la excesiva burocracia que impera en las instituciones públicas, que son producto de la centralización disfrazada que impera en el Estado de Guatemala.

A pesar de lo que he llamado como centralización disfrazada por motivo de que todas las decisiones siempre tienen que devenir de un superior con poderes de mando casi ilimitados, la nación ha dado un paso importante a la descentralización, con la promulgación de la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002. Cuyo objeto está establecido en su Artículo 1, así: "La presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas,



políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado”. Esta ley es relativamente joven y paulatinamente ha ido teniendo un efecto sobre las instituciones estatales que abarca su campo de aplicación. Esta aplicación se extiende también a los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Es de hacer énfasis en que la Constitución a manera de descentralizar el poder regula los Consejos de desarrollo urbano y rural y el regional del desarrollo urbano y rural, en los Artículos 225 y 226 respectivamente, así: “Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial”. “Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural presidido por un representante del Presidente de la República, e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de la entidades públicas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural”. Estos artículos hacen alusión a los consejos que cooperan con el desarrollo del país, tanto en su entorno urbano y rural, y sirven como base y plataforma para el proceso de descentralización que es tan necesario implementar en la nación.

4.2 Consejos comunitarios de desarrollo

La claridad del contenido que enmarca el concepto que compone el nombre Consejo Comunitario de Desarrollo, es necesario analizarlo separadamente y así matizar la razón por la cual los llamados padres de la patria, le han asignado a través de la normativa relacionada.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, mejor conocidos dentro de la población como –COCODES–, se han convertido en formas de asociación que unen a los habitantes a luchar por un bien común. Su influencia a nivel nacional se ha ido incrementado, de tal manera que cuentan y se rigen por una ley específica, esta es la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Este cuerpo normativo recurre a una práctica muy antigua y aun vigente en la mayoría de comunidades y que ha perdurado a través del tiempo, y es que se refiere a que las decisiones trascendentales del entorno no las toma una sola persona. Los problemas se tratan en reuniones o asambleas donde todos los miembros de una comunidad tienen la oportunidad de opinar y de hacer propuestas, siempre sin alterar su orden jerárquico. En Guatemala aun se emplea la práctica de utilizar los denominados consejos de ancianos, que es una herencia de los antepasados mayas que ha trascendido de

generación en generación, constituida por la gente de mayor edad, experiencia y que goza de un respeto especial.

Los consejos de ancianos se reúnen para analizar problemas que preocupan a la comunidad y proponer soluciones. Son prácticas que han servido para vivir en armonía y tomar mejores decisiones en beneficio de todos los miembros de una comunidad, en la cual aun se utilizan los castigos mayas y prevalece el derecho consuetudinario aun por encima del derecho positivo.

Sin hacer un análisis taxativo, el término comunitario, se debe considerar que en la ley se reconoce la importancia que tiene la comunidad en el entorno social y al referirse a esta, contempla un grupo de población que vive en un lugar, que comparten una historia común, que se identifican y forman parte activa de ella.

Generalmente se desarrollan en un territorio determinado, eligen y reconocen a sus autoridades, así como las normas y formas de trabajo, de toma de decisiones y rechazar los asuntos que afectan a la comunidad, así como aceptar las que van en beneficio de la misma.

Por último, pero no menos importante se encuentra la palabra desarrollo, se refiere a la transformación y mejora de las condiciones de vida y participación de los habitantes de



la comunidad, cuidando siempre que sea de una manera equitativa para todos los habitantes de la comunidad, tomando en cuenta su cultura y sus formas de organización y de vida, así como el aprovechamiento de los recursos naturales.

En general la denominación Consejo Comunitario de Desarrollo, conceptualiza que la toma de decisiones importantes en una comunidad, tiene lugar cuando sus pobladores, reunidos en asamblea, que no está demás establecer que es el órgano supremo de esta clase de forma de organización comunal, deciden organizadamente promover y llevar a cabo acciones dirigidas a la búsqueda del desarrollo integral local, y que suelen en muchos de los casos presentar a las autoridades superiores buscando su aval u apoyo como en la Municipalidad de su región o a través de los consejos departamentales de desarrollo denominados comúnmente como –CODEDES–.

4.3 Reseña histórica de los consejos comunitarios de desarrollo

Desde tiempos inmemoriales las diferentes comunidades del país, han tenido formas de organización social, a través del sistema local y posteriormente vecinal, que deben considerarse como antecedentes históricos de de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, analizándose éstas formas de manera breve a continuación por períodos de tiempo.

El antecedente más antiguo se remonta a la época de la civilización maya y demás etnias que se asentaron en el territorio que ahora es la república de Guatemala así se



encuentra que: “La forma de gobierno de los indígenas antes de la invasión española era la combinación de dos sistemas: el primero, la organización de familias con base en patrilinajes segmentarios y el segundo, la división de la sociedad en castas: nobles, plebeyos y esclavos. Esto produjo un Estado altamente jerarquizado”.³⁷ En este llamado estado jerarquizado, cada persona contribuía en el desarrollo de la sociedad, y desde niños iban aprendiendo su papel, las personas se especializaban en el cultivo, la caza, la pesca, y en el servicio militar por llamarlo de alguna manera, estos forman la clase de organización de la comunidad en general.

En el segundo grupo se encontraban las castas, las elites altas, las cuales se componían por los sacerdotes, los gobernantes, las familias de éstos, así como de las personas que se dedicaban a la astronomía, la matemática, la arquitectura e ingeniería, que bien cabe señalar fueron los campos en los cuales los mayas alcanzaron enorme desarrollo y un avance que aun hoy en día deslumbran y cautivan a los estudiosos.

En este periodo el Estado formado por las comunidades oriundas ya se encontraba organizado y jerarquizado de la manera siguiente: “Las crónicas k'iche describen detalladamente su forma de gobierno: había cuatro niveles, en los que participaban los tres surpralinajes existentes, el primer nivel de la pirámide de gobernantes lo encabezaban cuatro jefes máximos, pertenecientes al linaje más importante de los tres supralinajes, el segundo tenía más de 20 jefes pertenecientes a los tres supralinajes y recibían órdenes del primer nivel. El tercero correspondía a jefes de provincia y el

³⁷ Barrios, Lina, *Tras las Huellas del poder local. La Alcaldía Indígena en Guatemala, del siglo XVI al XX*. Pág. 33.



cuarto, a jefes de linajes rurales”.³⁸ Esto guarda cierta similitud a como se encuentra ahora jerarquizado y administrado el moderno Estado guatemalteco, que ya fue previamente analizado y que está por demás volverlo a analizar.

En una segunda época se puede encuadrar dentro del periodo del establecimiento de la colonia, en este periodo la forma de organización social abarca desde el tercer cuarto del siglo dieciséis hasta finales del siglo diecinueve, con la emancipación política de la república de Guatemala y del resto de las colonias centroamericanas: “En el siglo XVI los españoles impusieron cuatro instituciones para que los indígenas se gobernarán: los caciques, los caciques gobernadores, los gobernadores indígenas y los cabildos de indígenas”.³⁹ Añadiendo a esto, se debe de decir que muchas de las veces estos llamados caciques eran serviles con las nuevas autoridades españolas, siendo líderes en sus comunidades, pero por no ser elegidos por los habitantes de la región no eran respetados y su autoridad solía ser desconocida por sus coterráneos, siendo básicamente figuras de adorno, por así decirlo.

La organización indígena y comunal fue perdiendo credibilidad y poco a poco desapareció casi por completo, subsistiendo a duras penas los consejos de ancianos, ya a finales del siglo diecinueve Guatemala se encuentra sumergida en una serie de conflictos internos así como externos, motivados primordialmente por la lucha que se centra en las dos corrientes de poder, es decir, los conservadores y los liberales, que eran incapaces de converger esto desencadenó los acontecimientos sucedidos en el

³⁸ Barrios, *Ibíd.* Pág., 33.

³⁹ *Ibíd.* Pág. 69.

año de 1871, pese a que la organización indígena se encontraba sumergida en un mar de tinieblas si había una diversidad de formas de organización, pero que lamentablemente, no se ponían de acuerdo, a este respecto la misma autora señala: “Antes de la Revolución Liberal de 1871, encabezada por Justo Rufino Barrios, hubo un tiempo de fuerte organización de toda la gente, además había bastante descentralización”.⁴⁰ El mestizaje que produjo la conquista da un giro a las organizaciones comunales, y se mezclan las creencias indígenas, así como su forma de organización, con las costumbres y cultura española que les fue impuesta.

Esta mezcla de costumbres y tradiciones desencadenó otra forma de organización, de la manera siguiente: “La participación de las comunidades era a través de las cofradías y las cajas de comunidad. Las cofradías velaban por la seguridad de toda la gente, por las viudas, los huérfanos, los enfermos, y hasta pagaban los gastos para velorios y entierros de los muertos, buscaban también la solución a otros problemas y necesidades de la comunidad”.⁴¹ Al finalizar el periodo de la llamada revolución liberal los gobiernos en turno fueron quitando el poder y la participación de las comunidades, así como su forma de organización.

Ya en una era más reciente desaparece por completo la organización comunal: “el general Jorge Ubico, gobierna Guatemala, en el período de 1930 a 1944, puede decirse que no existió organización social, todo ello fue propiciando la centralización”.⁴² Esta centralización pese a lo que establece la Constitución Política de la República de

⁴⁰ Consejos de desarrollo urbano y rural, Colección participando construimos la paz No.2. Pág. 8.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 9.

⁴² *Ibíd.* Pág. 11



Guatemala, me atrevo a afirmar que aún subsiste en estos días. A este respecto se debe agregar que: “Mediante el Decreto Legislativo 1987 Ley de gobierno y administración de la república emitido en 1934, Ubico directamente nombraba intendentes a nivel municipal y gobernadores en una estructura piramidal que dependía en último término de su autoridad. El jefe político tenía la facultad de aumentar o disminuir el número de concejales. En 1935 se emitió el decreto 1702, “Nueva ley Municipal de la República”, en esencia esta nueva ley suprimía el derecho popular de elegir a sus gobernantes y convertía a la Junta Municipal en un órgano de gobierno y administración de sus intereses, subordinado totalmente de la entidad gubernamental”.⁴³ Se tienen rezagos de este sistema, que no permite la total descentralización del país, constituyendo una involución para el sistema administrativo, económico, político, social, cultural y de diversa índole.

Después de los abusos de poder, de la centralización extrema, las diversas prohibiciones y toda una serie de políticas que castigaban a toda aquella persona opositora al régimen ubiquista, aparece en Guatemala una nueva era, que bien podría llamarse la primavera democrática de la nación, es justo en este punto donde se puede citar que: “A partir de la revolución de 1944 empieza a tener importancia la organización social, sin embargo de 1944 a 1982 la organización social y comunitaria, a pesar de existir, fue muy débil y poca, teniendo mucho que ver la guerra, que durante casi treinta años destruyó la organización comunitaria o por lo menos ya no fue igual, la organización se dio más en función de lo que estaba pasando y no tanto para buscar el

⁴³ Amaro, Nelson, **Descentralización y participación popular en Guatemala**, pág. 20.



desarrollo y para tomar sus propias decisiones”.⁴⁴ Se puede afirmar que a partir de este periodo de la historia de Guatemala, la organización social y comunitaria logro afirmarse y desarrollarse.

En ese orden de ideas se desprende que: “El municipio cobra de nuevo vigencia a partir de octubre de 1944. El Decreto Ley 226 de fecha 24 de abril de 1946 reconoce autonomía y de nuevo pone a elección popular el cargo de alcalde. Desde 1954 los gobiernos respetan esta legislación, sin necesariamente brindarle su apoyo al fortalecimiento municipal”.⁴⁵ De esto se analiza que los Consejos Comunitarios de Desarrollo encuentran un mayor apoyo a través de las municipalidades.

Por otro lado, la organización comunitaria se vio resquebrajada en el periodo de la larga guerra interna que sufrió la nación. Posterior a ello aparece el nuevo periodo de la democracia en Guatemala con el ascenso al poder del Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo quien inició las cumbres de Esquipulas, que desencadenaron la firma de la paz en el año de 1996, estando ya como Presidente el empresario Álvaro Arzú Irigoyen. Este periodo da un nuevo impulso a las comunidades y se logran organizar de una mejor manera, por no existir el temor de represalias por parte de la insurgencia y de las fuerzas armadas.

⁴⁴ Ob. Cit. Pág, 10.

⁴⁵ Amaro. Ob. Cit. Pág, 21.

4.4 Aparecimiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

El Acuerdo final de Paz Firme y Duradera, firmado 29 de diciembre de 1996 fue el último acuerdo que se firmó entre el Estado y la insurgencia nacional. Pero para ello hubo que firmar una serie de acuerdos, que se enfocaban en diferentes puntos, entre estos acuerdos se suscribió uno denominado, Acuerdo de Paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, este se enfocaba en superar las situaciones de pobreza, discriminación y marginación, con la firme intención de crear y fortalecer los mecanismos y condiciones que avalen una participación real de la población para un desarrollo sostenible a largo plazo.

Para esta investigación lo más destacado del acuerdo fue que contemplaba los siguientes aspectos: "...Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el gobierno se compromete a:...

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural f) Teniendo en cuenta el papel fundamental de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, tomar las siguientes medidas: i) Restablecer los consejos locales de desarrollo; ii) Promover una reforma de la ley de consejos de desarrollo urbano y rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los consejos departamentales y regionales de desarrollo y; iii) Asegurar el debido



financiamiento del sistema de consejos”.⁴⁶ Esto constituyo el primer paso en firme para el desarrollo y la implementación de los consejos comunitarios de desarrollo, los cuales no solo reafirman el papel fundamental que estos cumplen en sus respectivas comunidades, sino como se verá más adelante colaboran al proceso de descentralización de la nación.

Queda establecido que los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se encuentran encuadrados dentro de los Artículos: 13 al 17, 23, 24, 26, 28, 29, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; su funcionamiento se establece en los Artículos 52 al 55 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Como se ha señalado con anterioridad éstos consejos se encuentran muy ligados a las corporaciones municipales y su regulación se encuentra enmarcada dentro de los Artículos 38 y 55 al 58 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

4.5 Los consejos comunitarios de desarrollo como una forma de fomentar la descentralización de la administración pública

Únicamente a manera de retrospectiva y para entrar de lleno en la materia en mención se cita lo vertido por el Licenciado Hugo Haroldo Calderón que en su obra Derecho Administrativo al referirse a la descentralización opina: “La descentralización

⁴⁶ Medina Bermejo, Joaquín. *Los acuerdos de paz, compendio y análisis*. Pág. 61.



administrativa, puede ser conceptualizada en una forma muy concreta: Un sistema de organización administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración⁴⁷.

El Artículo 3 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural sienta las bases de las funciones de los consejos y establece que entre estas se encuentran las de organizar y coordinar la administración pública por medio de la implementación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios e impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada en su nivel local.

De ahí que se desprende que los consejos comunitarios de desarrollo cumplen objetivos específicos a nivel de su localidad, intervienen en los asuntos que tengan relación comunal y coordinan sus funciones con administración pública municipal, quien de ser necesario elevará la actuación de los consejos, a nivel departamental, regional e inclusive hasta nivel nacional, a través del Organismo Ejecutivo.

La forma de ayuda a la descentralización de la administración pública en Guatemala que brindan los consejos comunitarios de desarrollo se basa en que estos actúan a nivel de su localidad y están facultados para resolver sus propios problemas siempre y cuando estos no entren en contradicción con la ley, eligen a sus propias autoridades y de alguna manera se convierten en administradores de su región, lo que ayuda a descongestionar el poder central y sobre todo a la corporación municipal, así mismo

⁴⁷ Calderón, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 220.



suelen cumplir funciones de seguridad, atención, intermediación, comunicación social, fomento de infraestructura, servicios sociales, educación, agricultura, ganadería y de todos los aspectos que se relacionen con su comunidad, si se hace un análisis de las funciones que hasta ahora se han citado en el presente párrafo, se podrá ver que por ejemplo al brindar apoyo en seguridad se descongestiona la excesiva carga de trabajo de las fuerzas de seguridad que vale la pena agregar son insuficientes para cubrir todas las necesidades de protección que se requieren a nivel nacional, por otro lado se sabe que estos consejos cada vez más se están especializando y ampliando su campo de conocimientos, ya que reciben capacitaciones de aspectos de cultivo, manejo adecuado de recursos, protección al medio ambiente, e influyen también en la educación, ya que ahora hay más personas que acuden a los centros de enseñanza en el interior de la república, esto ha sido fomentando en gran parte por los –COCODES- que a través de las capacitaciones y de la interrelación que tienen sobre todo con las municipalidades, han descubierto que uno de los modos de mejorar la situación en su comunidad es a través de la educación de sus hijos, quienes serán los futuros líderes comunales.

Como ya se había mencionado la asamblea comunitaria, es el órgano de mayor jerarquía dentro de los consejos comunitarios de desarrollo, cuya ventaja es que se integra por todos los residentes en una comunidad determinada quienes se reúnen normalmente una vez por semana, y también de manera extraordinaria cuando es necesario tratar un tema de mucho interés, lo más importante de esto es que en las reuniones se promueven y se desarrollan políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que benefician a la comunidad, esto promueve otro paso más hacia la descentralización ya que estas pequeñas estructuras



tienen la ventaja de no estar dirigidas por una sola persona, en cuyo caso encontraríamos que se trataría de un pequeño estado centralizado y enfocado a que todas las decisiones debiesen de ser aprobadas por esa única persona que ostentaría la mayor jerarquía.

Por último, no cabe más que agregar que la implementación y puesta en marcha de los consejos comunitarios de desarrollo, ha contribuido al paulatino proceso de descentralización que poco a poco guiará al país a un desarrollo económico, político y social, que sea sostenible, lo que demuestra el poder y la influencia que ejercen estos consejos, que con su forma de organización e interrelación con otros órganos y entidades de carácter público, coadyuvan a la implementación de la forma de organización administrativa denominada descentralización.



CONCLUSIONES

1. Uno de los problemas que más malestar genera dentro de la administración pública es la burocracia, esta viene aparejada con el sistema centralizado que Guatemala ha heredado de épocas anteriores y no ha sido implementada ninguna medida ni se han tomado acciones que permitan de una manera racional la descentralización de la administración pública a pesar de la existencia del fundamento jurídico.
2. En el proceso de descentralización de la administración pública, el desenvolvimiento de los consejos comunitarios de desarrollo, se han convertido en organizaciones a las que se puede gradualmente trasladar atribuciones de atención a necesidades urgentes de las comunidades, aprovechando la participación de las comunidades y optimizando con ello los servicios.
3. El gobierno central, las corporaciones municipales y las demás entidades del Estado de Guatemala, no han aprovechado la forma de organización comunal que se desarrolla a través de los consejos comunitarios de desarrollo, con el objetivo de canalizar a través de estos diversas formas de ayuda e implementación de programas de gobierno que promuevan el desarrollo de programas de interés social.





RECOMENDACIONES

1. Una de las formas más viables, económicas y factibles para promover la descentralización en la administración pública guatemalteca, es transmitiendo ciertas atribuciones hacia la población que se encuentre legalmente organizada, es necesario que las corporaciones municipales den a conocer y promuevan la creación de consejos comunitarios de desarrollo para erradicar la burocracia.
2. Es necesario que las corporaciones municipales den a conocer a los pobladores miembros de los consejos comunitarios de desarrollo, mediante capacitaciones o seminarios, las atribuciones legales de los mismos así como la política de trabajo del gobierno local, a efecto de lograr una sintonía en el trabajo de ambos y lograr la optimización de los servicios con la ayuda y participación de los propios consejos.
3. Las corporaciones municipales pueden implementar los planes sociales de desarrollo, tanto propios como del gobierno central, a través de los consejos comunitarios de desarrollo y no solo canalizar la ayuda en lo que pretendan establecer como necesidades comunales, de esta manera se atacarían los problemas propios de la población de manera más directa.





BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1975.

AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1990.

AMARO, Nelson. **Integridad y transparencia Guatemala descentralización fiscal, gobernabilidad y transparencia desde abajo, 1985-2003**. 2da. Edición. Guatemala: Ed. Amanuense, 2003.

ARIÑO ORTEGA, Gaspar. **Principios de derecho público y económico**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 1989.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I**. Guatemala: Imprenta Castillo, Guatemala, 1996.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo II**. 3ª. edición. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 1996.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 4ª. Edición. Guatemala: (s.e), 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho a administrativo guatemalteco**. 15ª. Edición actualizada. Tomo I. Guatemala: (s.e), 2004.

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. 1ª Litografía Llerena Colección Participando Construimos la Paz No. 2. 49 Págs. Impreso Es.1999.

COINDE. **Descentralización y funcionamiento de los consejos locales de desarrollo**. 11 p. General. Impreso ES. 1997.

COINDE. **Estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional**. 1era.; 240 p. General. Impreso ES. 1996.



DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis. **Transferencias de las funciones administrativas**. Madrid España: Editorial IEAL, 1964.

DROMI, Roberto José. **Instituciones de derecho administrativo**. Argentina: Editorial. Astrea, 1978.

FUNDACIÓN Arias para la paz y el progreso humano. **Gobernabilidad democrática en Guatemala a partir de los acuerdos de paz**. 1era ed.; Sanabria, 110 págs. 500 ejemplares. San José Costa Rica. Impreso por ediciones Sanabria, S. A. Junio 1999.

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT. **Poder local; espacios par aun nuevo estilo de política**, 128 págs. Serie de materiales de estudio y trabajo No. 1era. Artigrafic de Guatemala. Noviembre 2000,

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de Organización Administrativa**. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. USAC. 15 páginas.

GONZÁLEZ, Mario Aníbal. FES, PROECODI, COMUNIDAD EUROPEA, **Incidencia de la firma de los acuerdos de paz en las municipalidades y reflexiones sobre municipio, participación comunitaria y descentralización**. Artgrafic de Guatemala 76 págs. impreso Argrafic de Guatemala. 2ª ed.; ampliada 1,000 ejemplares. Septiembre de 1998.

KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho**. Edición eudeba. Argentina, 1982.

LINARES, Luis. FUNCEDE, Honrad Adenauer Stiftung, IDAM. **El Municipio y la descentralización**. 1era. 10 Págs. General Impreso ES. 1994.

MACLEOD, Morna. **El poder local, reflexiones sobre Guatemala**. 1ª edición. Guatemala: Ed. Magna Terra editores. 1997.

MEDINA BERMEJO, Joaquín; RIVERA SAMUEL, Jezreel Asaí, **“Los Acuerdos de Paz, compendio y Análisis”**. 1ª edición. Guatemala: (s.e), 1997.





OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. **Poder local y las instituciones del Estado**. Editado y publicado por CIEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 32 Págs. Guatemala. 1998.

PANIAGUA PÉREZ, Eddy Giovanni. **Importancia jurídica de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo guatemalteco**. Tesis de grado, facultad de ciencias jurídicas y sociales Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010.

PARADA VÁSQUEZ, José Roberto. **Derecho administrativo**. Barcelona, España: Editorial Reus, 1984.

SERJUS. **Descentralización, poder local y participación**: propuesta de reformas al Código Municipal para el reconocimiento y participación de la autoridad comunitaria. 60 págs. Mayo 2000.

Legislación:

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

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-2002, 2002.

Ley General de Descentralización, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 10-2002, 2002.

Ley Preliminar de Regionalización, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 70-86, 1986.

Reglamento de la ley de los consejos de desarrollo urbano y rural, Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo gubernativo 461-2002, 2002, modificado por los acuerdos gubernativos 229 y 241-2003, 2003.

Reglamento de la ley general de descentralización, Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 312-2002, 2002.