

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



**ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUATEMALA EN CUMPLIMIENTO Y REALIZACIÓN DE SUS
ATRIBUCIONES**

LUISA LISSETH VALDIZÓN ARRIAZA

GUATEMALA, JULIO 2014

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

**ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUATEMALA EN CUMPLIMIENTO Y REALIZACIÓN DE SUS
ATRIBUCIONES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUISA LISSETH VALDIZÓN ARRIAZA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, julio 2014

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Otto René Vicente Revolorio
Vocal:	Lic. Carlos Enrique Culajay
Secretario:	Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Juan Carlos López Pacheco
Vocal:	Lic. Leonel Armando López Mayorga
Secretario:	Lic. Juan Ajú Batz

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).



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.

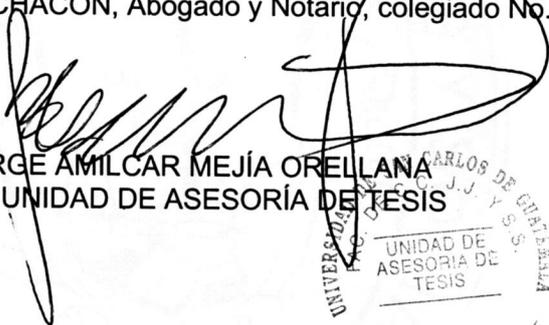


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 22 de octubre de 2012.

ASUNTO: LUISA LISSETH VALDIZÓN ARRIAZA, CARNÉ No. 200616150, solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 20121635.

TEMA: "ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUATEMALA EN CUMPLIMIENTO Y REALIZACIÓN DE SUS ATRIBUCIONES".

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 que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor de tesis al Licenciado ELFEGO RENÉ JEREZ CHACÓN, Abogado y Notario, colegiado No. 9,836.


DR. BONERGE ÁMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

Adjunto: Nombramiento de Asesor
cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.

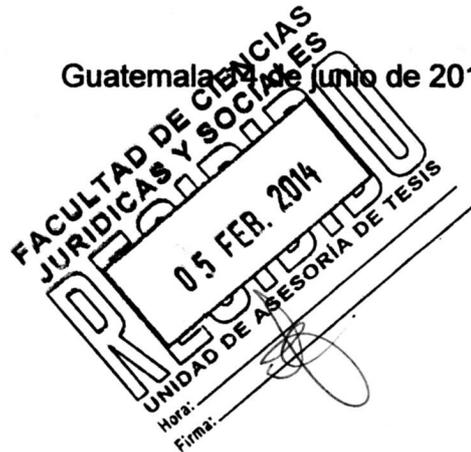




Lic. Elfego René Jerez Chacón
ABOGADO Y NOTARIO
18 calle 24-69 zona 10 oficina 606 torre 3
52582559

Guatemala, 04 de junio de 2013

Licenciado
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Licenciado Bonerge Mejía:

Conforme al oficio de fecha veintidós de octubre de dos mil doce, se me notifica el nombramiento como Asesor del trabajo de tesis de la estudiante LUISA LISSETH VALDIZÓN ARRIAZA, titulado "ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUATEMALA EN CUMPLIMIENTO Y REALIZACIÓN DE SUS ATRIBUCIONES".

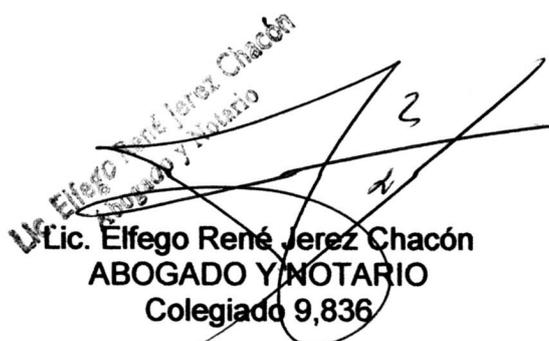
En cumplimiento de esa designación procedimos de común acuerdo, con la estudiante, a establecer los puntos desarrollados en cuatro capítulos, los cuales a continuación detallo: en el primero se aborda el tema la administración pública y el funcionario público; en el segundo capítulo, se desarrolla el tema el sistema de administración pública; el tercer capítulo trata sobre el análisis del ordenamiento jurídico base de la descentralización de la administración pública de Guatemala; y en el capítulo cuarto se da el análisis de la efectividad de la descentralización administrativa del Estado de Guatemala en cumplimiento y realización de sus atribuciones; en donde la estudiante en su trabajo de tesis realizó una investigación de las teorías respecto al tema, analizó la legislación guatemalteca y la historia general de la administración pública de Guatemala, a través de lo cual se analizó la falta de coordinación, eficacia y eficiencia en la transferencia de decisiones del gobierno central a las demás instituciones administrativas con lo que se puede contribuir a la realización del Bien Común y habiendo cumplido con la revisión respectiva, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN



- a) El contenido científico y técnico de investigación con base en el cual se desarrolló el presente trabajo de tesis logró comprobar suficientemente, la hipótesis y análisis planteados en cuanto se pone de manifiesto la falta de delegación de atribuciones por parte del gobierno central a las demás entidades e instituciones que conforman la administración pública.
- b) En el desarrollo de la tesis la estudiante utilizó el método analítico e inductivo de investigación, ya que a partir de los datos de la realidad social se llega a establecer que el Estado de Guatemala no cumple con su objetivo fundamental constitucional, la realización del Bien Común de todos los habitantes, debido a que la administración pública es centralizada y los servicios públicos no llegan al alcance de toda la población.
- c) La redacción del trabajo de investigación presenta un lenguaje técnico adecuado, propio de los profesionales del derecho y enmarca una buena utilización de las reglas ortográficas normadas por la Real Academia de la Lengua Española.
- d) La contribución científica que se hace con la presente tesis se dirige a la implementación de prácticas y cumplimiento de las normas legales ya establecidas, por parte de la administración pública para lograr la coordinación de sus entidades y lograr la descentralización estatal.
- e) Respecto a las conclusiones la autora señala la falta de cumplimiento de la legislación guatemalteca correspondiente a la obligación estatal de lograr la descentralización administrativa; En lo relativo a las recomendaciones, comparto su punto de vista ya que debe darse la mayor participación ciudadana para poder evitar la centralización administrativa.

En atención y cumplimiento del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, hago constar que el contenido científico, técnico, metodológico, técnicas de investigación, redacción, conclusiones, recomendaciones y la bibliografía utilizada resulta procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE, APROBANDO** el presente trabajo de tesis.


Lic. Eifego René Jerez Chacón
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 9,836



USAC

TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de marzo de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LUISA LISSETH VALDIZÓN ARRIAZA, titulado ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUATEMALA EN CUMPLIMIENTO Y REALIZACIÓN DE SUS ATRIBUCIONES. 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/srrs.



Lic. Avidán Ortíz Orellana
DECANO



DEDICATORIA

- A DIOS: Quien me regala la vida una y otra vez, por no dejarme caer, darme siempre lo que necesito y recompensar mis esfuerzos.
- A MARÍA LA VIRGEN: Por librarme de todo mal y cubrirme con su divino manto.
- A SAN JUDITAS TADEO: Por ser mi sombra y mi protección.
- A MIS PADRES: Lisseth Arriaza Leiva: por su ejemplo de superación, su apoyo incondicional, y ayuda en todo momento de mi vida. Luis Alfredo Valdizón: por formar mi carácter y enseñarme que se puede salir adelante; a ambos gracias y espero recompensar con mi triunfo un poco de todo lo que me han dado.
- A MI HERMANO: Luis, quien me dio la fuerza para enfrentarme a todo y a todos y para estar hoy aquí, gracias por ser mi admirador.
- A MI SOBRINITO: Luis Ronaldo Valdizón, mi mayor maestro, mi motivo para superarme y a quien espero ver dentro de un tiempo en este mismo lugar, lleno de triunfos.
- A MIS ABUELOS: Rosy Leiva (QEPD) mujer auténtica y de lucha constante, sé que es una luz en el cielo y José Arriaza, por su cariño y admiración.
- A MIS TÍOS: Antonio, Miriam, Anna y Rogelio; por tratarme como a una hija, por colaborar en mí formación como persona.
- A MIS PRIMOS: Marco, José, Rosa María y Luis, por compartir desde niños la vida, alegrías y tristezas espero que su sueño se haga realidad como hoy se hace uno de los míos.
- A MIS AMIGOS: A los que me acompañaron en este camino demostrándome su lealtad y sinceridad; gracias por creer en mí, incluso cuando ni yo misma lo hice; con cariño por esos inolvidables momentos compartidos.
- A MI PAÍS: Orgullosamente guatemalteca.



A:

La tricentenaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por el honor de ser egresada de tan prestigiosa casa de estudios.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La administración pública y el funcionario público	1
1.1. Definición de administración pública.....	1
1.2. Elementos de la administración pública.....	6
1.3. Los servidores públicos	8
1.4. Requisitos	10
1.5. Disposiciones de la Ley de Servicio Civil	12
1.6. Impedimentos	20
1.7. La conducta en el servidor público	22

CAPÍTULO II

2. El sistema de la administración pública	25
2.1. Definición y clasificación de los sistemas de administración pública	26
2.2. Centralización o concentración	28
2.3. Desconcentración	31
2.4. Desconcentración	33
2.5. Autonomía	50

CAPÍTULO III

2. Análisis del ordenamiento jurídico base de la descentralización de la Administración pública en Guatemala	53
3.1. La Constitución Política de la Republica de Guatemala y la descentralización	55
3.2. Acuerdos de Paz	56
3.3. Legislación ordinaria	58

CAPÍTULO IV

4. Análisis de la efectividad de la descentralización administrativa del Estado de Guatemala en cumplimiento y realización de sus atribuciones	73
4.1. La descentralización como política gubernamental en Guatemala	73
4.2. El rol jurídico en el proceso de descentralización	82
4.3. Principales barreras del proceso de descentralización	83
4.4. Los gobiernos municipales y las políticas de descentralización	86
5.5. De la efectividad de la descentralización administrativa.....	87
CONCLUSIONES	93
RECOMENDACIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	97



INTRODUCCIÓN

A pesar del reconocimiento legal por parte del Estado de la descentralización administrativa desde el año de 1986 y de los compromisos adquiridos por el Gobierno en los Acuerdos de Paz, la realidad demuestra lo contrario, ya que se tiene una administración pública concentrada, con una gran cantidad de niveles administrativos que da como resultado una clara dependencia jerárquica.

La descentralización es el proceso mediante el cual, se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el municipio de la más amplia participación de los ciudadanos y ciudadanas.

La hipótesis planteada y comprobada en esta investigación indica que, para que sea efectiva la descentralización en el Estado de Guatemala, éste debe ceder parte de su competencia a los gobiernos locales municipales, para reducir el gasto público, concentrar los ingresos en el gobierno central y, así, cumplir con sus atribuciones.

El objetivo general de esta investigación fue: determinar la efectividad de la descentralización administrativa y los mecanismos ideales para ejecutar la misma en



beneficio de la población guatemalteca, delegando en gobiernos locales, municipales u otras instituciones.

La presente investigación se desarrolló en cuatro capítulos: el primero, se refiere al tema de la administración pública, partiendo de su definición, elementos, las características del funcionario público y las funciones de éste dentro de la administración pública; el segundo está conformado por el tema del sistema de administración pública, tomando aspectos como los sujetos del proceso de descentralización y los servidores públicos; en el tercero se aborda el análisis del ordenamiento jurídico, base de la descentralización de la administración pública en Guatemala; y , en el cuarto capítulo, el tema de análisis de la efectividad de la descentralización administrativa del Estado de Guatemala en cumplimiento y realización de sus atribuciones, tomando la política gubernamental en la descentralización administrativa, el rol de los principales actores en el proceso de descentralización y las barreras que se enfrentan en el proceso de descentralización.

Así también, en el proceso de la investigación se emplearon los métodos de análisis, síntesis, inducción, deducción y científico en forma indagadora, demostrativa y expositiva, así como la aplicación de técnicas bibliográficas, entrevista y encuesta. Finalmente, se incluyen las conclusiones a las que se llegaron a lo largo del estudio y las recomendaciones con las cuales se busca aportar soluciones al tema planteado; con la expectativa de que este trabajo contribuya a la discusión científica de tan importante materia.



CAPÍTULO I

1. La administración pública y el funcionario público

1.1. Definición de administración pública

Administrar consiste en el conjunto de actividades que son necesarias de desarrollar para lograr objetivos o alcanzar fines utilizando los recursos humanos, económicos o de cualquier índole que ayuden a lograr la finalidad propuesta.

La palabra “administrar” proviene del latín “administrare” que significa servir, prefijo “ad” (ir, hacia) y “minister” (Sirviente) y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad. No obstante, el concepto de administración pública puede ser entendido desde dos puntos de vista, desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.



“Por su función, la administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.”¹

“Administración pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.”²

Se encuentra integrada principalmente por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo. Por excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de administración, a la vez que pueden existir juegos de administración general en los otros poderes o en organismos estatales que pueden depender de alguno.

La noción alcanza a los maestros y demás trabajadores de la educación pública, así como a los profesionales de los centros estatales de salud, a la policía y a las fuerzas armadas. Se discute, en cambio, si la integran los servicios públicos prestados por organizaciones privadas con habilitación del Estado. El concepto no alcanza a las entidades estatales que realizan la función legislativa ni la función judicial del Estado.

¹ Díez, Manuel María, **Manual de derecho administrativo**, Pág. 20.

² Administración_pública_término <http://www.wikipedia.com>(12 de abril de 2013).



“Existen diferentes conceptos, sin embargo, podemos entenderla como la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, que tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, con una estructura jurídica y con procedimientos técnicos.”³

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Es un conjunto de funcionarios que están ligados al cumplimiento de las funciones estatales: en los niveles operativos, técnicos y profesionales comprendidos en las tareas administrativas, así como los niveles especializados bajo sistemas independientes de carrera.

La administración pública consiste en todas aquellas actividades necesarias que como estado se deben realizar; como lo son la prestación de servicios públicos, la construcción de obras para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, cumpliendo así su función, con el objetivo de lograr el bienestar social de la colectividad.

³ <http://www.incae.edu/mba> (14 de abril de 2013).



La función estatal es en esencia el que hacer de la administración pública y este proceso debe desarrollarse en base a principios y técnicas que aseguren la neutralidad, pues facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas y limita la discrecionalidad en las decisiones del gobierno, y la continuidad de las políticas.

Así, los requisitos institucionales serían:

- “Principios meritocráticos para la contratación, promoción y destitución de los empleados públicos.
- Autonomía técnica en el desempeño de las funciones.
- La existencia de un sistema adecuado de gestión de RR. HH que promueva la planificación, la optimización de la organización, fomente la capacitación, desarrollo y desempeño, una adecuada remuneración y gestión de las relaciones labores, sociales y humanas.
- Esto debe articularse con un sistema de información que supervise desde un enfoque funcional y fiscal la evolución de los recursos humanos.”⁴

⁴ **Evaluación de la gobernabilidad democrática.** Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 2007. Pág. 94-95.



Todo esto con la finalidad de lograr la mejor forma de administrar los recursos estatales (humanos, económicos, territoriales, jurídicos), y cumplir con el mandato constitucional de alcanzar el Bien Común de los habitantes del país.

La nueva gestión pública tiene cuatro métodos:

- La delegación de la toma de decisiones en jerarquías inferiores como agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales pues éstos están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- Una orientación hacia el desempeño que comienza desde los insumos y el cumplimiento legal hasta los incentivos y los productos.
- Una mayor orientación hacia el cliente, bajo las estrategias de informar y escuchar al cliente para comprender lo que quieren los ciudadanos y responder con buenos servicios.
- Una mayor orientación de mercado, aprovechando los mercados o cuasi mercados (a través de contratos de gestión y personal), la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.”⁵

⁵ Losada, Carlos. **¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado.** Pág. 78.

1.2. Elementos de la administración pública

Los elementos de constitución más importantes se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- a. El Órgano Administrativo;
 - b. La Actividad que la Administración Pública realiza;
 - c. La finalidad que el Estado persigue a través de la administración; y,
 - d. El medio que la Administración Pública utiliza para la realización de sus propósitos.
-
- a. **Órgano administrativo:** Son todos aquellos entes, dependencias u oficinas que estructuran a la administración pública, los cuales son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado, frente a los administrados.
 - b. **Actividad administrativa:** Es el que hacer del estado, es el medio por el cual éste busca el cumplimiento de sus obligaciones, el cual se manifiesta a través de sus órganos administrativos, se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública con el objeto alcanzar de su finalidad.
 - c. **Finalidad del Estado:** este elemento tiene fundamento constitucional expresado dentro del artículo 1o. que establece que el Estado se organiza para proteger a la



persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común, buscando establecer un equilibrio o punto medio entre lo social y lo individual.

- d. El medio para realizar los propósitos:** Es la forma o instrumento del que se vale el estado para alcanzar los fines de la administración pública y para el logro del bienestar general o el bien común, el cual es el Servicio Público, cubrir así las necesidades sociales.

Se consideran otros elementos de la actividad de la administración pública las siguientes:

- Territorial: siendo la extensión superficial, el espacio aéreo y el subsuelo donde se desarrollan las actividades de la administración pública.
- Económico: son los ingresos (impuestos, arbitrios, tasas, donaciones) y egresos (salarios, honorarios gastos por funcionamiento) que constituyen el capital del estado.
- Personal: personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, hombres o mujeres, que pertenecen a la estructura estatal para prestar un servicio público o aquellas que se benefician o utilizan los servicio y obras de la administración estatal.



Dentro de la administración pública contamos con tres niveles de jerarquía: el federal, el local y el municipal.

Nivel federal: Tenemos diferentes unidades administrativas de las cuales podemos distinguir a la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, desconcentrados, empresas públicas, instituciones nacionales de crédito y los fideicomisos públicos.

Nivel local: Gobernador del estado, secretario general de gobierno, oficial mayor, procurador de justicia, tesorero, secretarías, departamentos o unidades administrativas, organismos desconcentrados, descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos.

Nivel municipal: el Ayuntamiento, Presidente Municipal, Sindicatos y Regidores, Tesorería municipal, organizaciones descentralizadas, empresas municipales, fideicomisos públicos o municipales.

1.3. Los servidores públicos

Son servidores públicos las personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los dignatarios de Estado, los empleados públicos u otras personas que presten servicio en las entidades e instituciones estatales sin importar la fuente de su remuneración, o la forma de ingreso a la entidad según el Sistema de Servicio Civil.

“Un funcionario público es aquel trabajador que desempeña funciones en un organismo, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial. Habitualmente estos organismos son el Gobierno, el Congreso o Parlamento, los tribunales, la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.”⁶

Los servidores públicos, más allá de las responsabilidades, roles y funciones por el tipo de servicio que prestan (Presidente de la República, Ministros de Estado, Alcaldes, concejales, técnicos, porteros, auxiliares de oficina, etc.) todos, absolutamente todos son servidores públicos. Sin distinción de rango categoría ni condición estos ciudadanos tienen la misión de servir responsable y de manera eficiente a la población.

La regulación legal, se encuentra en el Acuerdo Gubernativo número 18-98, de la Presidencia de la República, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, de fecha 15 de enero de 1998.

Este reglamento desarrolla lo vertido en la ley correspondiente y en su artículo uno, al referirse a los servidores públicos indica que entre los mismos se encuentran los funcionarios públicos e indica que por los mismos se conocen a las personas individuales que ocupan un cargo o puesto en virtud de elección popular o nombramiento conforme a la ley, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad correspondiente.

⁶ Servidor/público_It <http://www.wikipedia.com>(14 de abril de 2013).

Los servidores públicos se pueden clasificar doctrinariamente en las siguientes categorías:

- Los funcionarios electos (Presidente de la República, diputados al Congreso).
- Los funcionarios designados (Procurador General de la Nación).
- Los funcionarios de libre nombramiento (Ministros de Estado).
- Los funcionarios de carrera (jueces o magistrados).
- Los funcionarios interinos (trabajadores del organismo judicial).

1.4. Requisitos

El elemento primordial para que la administración pública sea exitosa, es decir se logre la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, es el elemento humano o personal, ya que son los funcionarios públicos los únicos que pueden estar a cargo de la planificación, ejecución y control del cumplimiento de los fines estatales; la importancia de esto no solo radica en que a pesar de la tecnología y su constante evolución es necesario que los humanos intervengan, sino también que los servidores públicos que estén a cargo sean personas preparadas académicamente y en constante capacitación por parte del ente administrativo al que pertenecen, cuenten con una ética en el desarrollo de sus labores.

La prestación de servicios por parte de los funcionarios públicos y la retribución que el Estado paga a estos por el cumplimiento de sus funciones, produce el surgimiento de una relación funcional entre estos; dicha relación es el vínculo jurídico que une al

Estado con sus trabajadores desde que estos toman posesión de su cargo hasta que cesan en sus funciones, de esta relación surgen derechos y deberes para ambas partes.

Para que esa relación funcional exista debe ingresar al servicio civil, según la ley de servicio civil, existen varios sistemas para ingresar a éste, ingreso libre, ingreso por selección y el ingreso mixto.

- Ingreso libre: cualquier persona puede ingresar a la institución únicamente debe cumplir con los requisitos establecidos (maestros).
- Ingreso por selección u oposición: cualquier persona puede ingresar a laborar si cumple con los requisitos establecidos para el cargo y siempre que se someten a las pruebas y exámenes de oposición correspondientes.
- Ingreso mixto: cualquier persona puede ingresar al servicio civil, cumpliendo con los requisitos estipulados, sometiéndose a las pruebas y exámenes solicitados, pero se quedará con el puesto la persona elegible que la autoridad superior decida.

Los requisitos que los funcionarios públicos deben llenar van a depender del puesto que puedan o quieran ocupar en la administración pública, todo esto se rige de acuerdo a lo que la institución o leyes establezcan, la persona que desee optar a la Presidencia de la República debe consultar la Constitución Política de la República y verificar si es guatemalteco de origen, mayor de cuarenta años y ciudadano en ejercicio; en la



mayoría de casos las personas que desean optar a puestos de superior jerarquía encontrarán los requisitos en la Constitución Política de la República, en otros casos las normas que rigen a las entidades públicas establecen dichos requisitos como el Código Municipal, para optar al cargo de alcalde, síndico o concejal debe ser guatemalteco de origen, vecino inscrito en el distrito municipal, estar en el goce de sus derechos políticos y saber leer y escribir.

1.5. Disposiciones de la Ley de Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República establece en sus Artículos los derechos, deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos.

El Artículo 4 define al servidor público de la siguiente manera: “Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública”. Al respecto se debe de indicar que este Artículo además que define al servidor público establece la obligación principal de las partes, el servidor público y el Estado, que es prestar los servicios a cambio de un salario.

El artículo 31 del mismo cuerpo normativo establece las clases de servicio civil, encontrando el servicio exento, sin oposición y por oposición.

- Servicio exento: el servidor público no está sometido a las normas de la ley de Servicio Civil, se aplicaran las fuentes supletorias de acuerdo a los principios, doctrinas de la administración de servicio público, la equidad, leyes comunes y principios generales del derecho.
- Servicio sin oposición: el servidor público se regirá por esta ley en todo lo que no concierna a nombramientos y despidos.
- Servicio por oposición: todos aquellos servidores públicos no comprendidos en los servicios anteriores estarán comprendidos dentro de esta clasificación.

Así mismo el Artículo 61 establece algunos de los derechos de los Servidores Públicos, indica que además de las que determinen estas leyes y reglamentos, son derechos de los servidores públicos: Los servidores públicos en los servicios por oposición, gozan de los derechos establecidos en la constitución, en et texto de esta ley y además de los siguientes:

A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en esta ley.

A gozar de un periodo anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles después de cada año de servicios continuos. Las vacaciones no son acumulables, deben gozarse en períodos continuos y no son compensables, en dinero, salvo que se

hubiere adquirido el derecho y no se hubiere disfrutado al cesar la relación de trabajo por cualquier causa.

Treinta días a los servidores públicos expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales, los que sean enumerados para ese efecto en el reglamento respectivo.

1. A licencias con o sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras causas de conformidad con el reglamento respectivo.
2. A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios,
3. A recibir en la primera quincena del mes de diciembre de cada año un aguinaldo en efectivo; que se liquidará de conformidad con la ley y reglamentos respectivos.
4. A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado directo o indirecto, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzaren a un año, o la parte proporcional al tiempo trabajado. Su importe se debe calcular conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos seis meses, a partir de la fecha de supresión del puesto. Este derecho en ningún caso excederá de cinco sueldos. El pago de la indemnización se hará en mensualidades sucesivas, a partir de la supresión del puesto y hasta completar la cantidad que corresponda.



Es entendido que si en razón del derecho preferente contemplado en el Artículo 46 de esta ley, el servidor despedido reingresara al servicio público con un salario igual o superior al que devengaba, el pago de la indemnización será suspendido a partir de la fecha de toma de posesión del nuevo cargo. Si el salario fuere inferior, se continuará el pago de la indemnización por el término necesario para cubrir la diferencia en el número de meses al cual se tiene derecho de indemnización.

5. Quedan excluidos de este derecho los servidores públicos que puedan acogerse a la pensión o jubilación, pero disfrutarán de la expresada indemnización hasta que se emita el acuerdo de pensión o jubilación correspondiente. Las entidades encargadas de esos trámites, quedan en la obligación de resolverlos en un término, máximo de cuatro meses.
6. A gozar del régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos, de conformidad con la ley respectiva.
7. A recibir un subsidio familiar cuando las condiciones fiscales lo permitan de conformidad con la ley respectiva.
8. Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y/o sueldo, mediante la comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de esta ley.
9. A un salario justo que le permita una existencia decorosa, de acuerdo a las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad personal.



10. Derecho a descanso forzoso de treinta días antes del parto y de cuarenta días después, con goce de salario.

El Artículo 64 del mismo cuerpo normativo establece que son deberes de los Servidores Públicos, además de las que determinen estas leyes y reglamentos:

- 1) Jurar, acatar y defender la Constitución de la República.
- 2) Cumplir y velar porque se cumpla la presente ley y sus reglamentos.
- 3) Acatar las órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, de conformidad con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir sin que queden exentos de la responsabilidad que les corresponde por las acciones de sus subordinados.
- 4) Guardar discreción, aun después de haber cesado en el ejercicio de sus cargos, en aquellos asuntos que por su naturaleza, o en virtud de leyes, reglamentos o instrucciones especiales, se requiera reserva.
- 5) Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar de su apariencia personal y tramitar con prontitud, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia.



- 6) Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la Administración Pública.
- 7) Asistir con puntualidad a sus labores.
- 8) Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones.
- 9) Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la Administración Pública en general.
- 10) Atender los requerimientos y presentar los documentos e informaciones que la Junta o la Oficina Nacional del Servicio Civil les solicite, para los efectos de esta ley.

Así también el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo No. 18-98, en el Capítulo II, sobre las obligaciones y prohibiciones señala el Artículo 75 respecto a las obligaciones de los Servidores Públicos que: “Las Autoridades Nominadoras y sus representantes, quedan obligados a cumplir con las normas y garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones del presente Reglamento, y a tomar las medidas necesarias a fin de mantener la disciplina en el trabajo, coordinar los horarios y efectuar el control de las actividades en sus respectivas dependencias.

Además de los consignados en otras disposiciones legales, son deberes de los servidores públicos:



1. Observar la debida compostura y corrección durante el tiempo destinado para el período de almuerzo y descanso;
2. No alterar el turno que se les haya asignado durante las horas destinadas para el período de almuerzo o descanso, y
3. Los demás que se determinan en las disposiciones internas de las dependencias.

De suma importancia es también poder establecer lo indicado en el Artículo 65 el cual establece las prohibiciones generales para los funcionarios públicos indicando que además de las previstas en esta ley y en otras que sean aplicables, son prohibiciones generales de los servidores públicos:

- a) Hacer discriminaciones por motivo de orden político, social, religioso, racial o de sexo, que perjudiquen o favorezcan a los servidores públicos o aspirantes a ingresar en el Servicio Civil.
- b) Ningún funcionario ni empleado debe usar su autoridad oficial para obligar a permitir que se obligue a sus subalternos a dedicarse a actividades políticas dentro o fuera de su función como servidores públicos, ni a hacer cualquiera otra actividad en favor o en contra de partidos político alguno.

El Artículo 66 establece las prohibiciones especiales, indicando que los servidores públicos les están especialmente prohibido:

1. Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de los particulares y solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de los particulares, con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones.
2. Ejecutar cualesquiera de los actos descritos en el inciso anterior, con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga.
3. Solicitar o recoger, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo las excepciones muy calificadas que establezcan los reglamentos.
4. Ejercer actividades o hacer propaganda de índole política durante y en el lugar de trabajo.
5. Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para atender sus gestiones, favoreciéndolos o discriminándolos.
6. Coartar directa o indirectamente la libertad de sufragio.
7. Ninguna persona podrá desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en centros docentes o instituciones asistenciales y siempre que los horarios sean compatibles.

Cabe mencionar que como ya se explicó estas normas se aplican únicamente a todos aquellos servidores públicos clasificados por el Servicio Civil como servicio por oposición.

1.6. Impedimentos

La ley de Probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos Decreto Número 89-2002 en el Artículo 16, establece cuales son los impedimentos para optar a cargos y empleos públicos, indicando que no podrán optar al desempeño de cargo o empleo público quienes tengan impedimento de conformidad con leyes específicas, y que se debe de demostrar los méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

- 1) A su respecto dicho Artículo indica que tampoco podrán optar a ningún cargo o empleo público:
- 2) Quienes no reúnan las calidades y requisitos requeridos para el ejercicio del cargo o empleo de que se trate;
- 3) Quienes habiendo recaudado, custodiado o administrado bienes del Estado, no tengan su constancia de solvencia o finiquito de la institución en la cual prestó sus servicios y de la Contraloría General de Cuentas;
- 4) Quienes hayan renunciado o perdido la nacionalidad guatemalteca;



- 5) Quienes no estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos o hayan sido inhabilitados para ejercer cargos públicos;
- 6) Quienes hubieren sido condenados por los delitos de enriquecimiento ilícito, narcotráfico, secuestro, asesinato, defraudación tributaria, contrabando, falsedad, apropiación indebida, robo, hurto, estafa, prevaricato, alzamiento de bienes, violación de secretos, delitos contra la salud, delitos contra el orden institucional, delitos contra el orden público, delitos contra la administración pública, delitos de cohecho, delitos de peculado y malversación; delitos de negociaciones ilícitas, aun cuando fueren penados únicamente con multa, en tanto no hayan cumplido las penas correspondientes y en ningún caso mientras no trascurren cinco años de ocurrido el hecho;
- 7) Quienes hubieren sido condenados por delito de acción pública, distintos de los enunciados en el inciso e) de este artículo, en tanto no hayan cumplido las penas correspondientes y en ningún caso mientras no trascurren cinco años de ocurrido el hecho;
- 8) El ebrio consuetudinario y el toxicómano; y,
- 9) El declarado en quiebra, mientras no obtenga su rehabilitación.



1.7. La conducta en el servidor público

La ética es la ciencia que estudia las reglas que deben seguirse para que el hombre haga el bien y evite el mal, estableciendo cuales son las buenas costumbres, y las obligaciones de éste.

Es el conjunto de principios, valores, costumbres y normas de conducta, adquiridos, asimilados y practicados de un modo estrictamente racional o consciente. Corresponde al ejercicio libre y consciente de la razón para justificar nuestros actos desde el punto de vista del bien y del mal.

Así también el servidor público debe contar con valores los cuales son un conjunto de principios, costumbres y normas de conducta, adquiridos y asimilados del medio (hogar, escuela, iglesia, comunidad). Su asimilación y práctica no depende de una actitud plenamente consciente o racional, sino principalmente, de un sentimiento de respeto a la autoridad moral de la que provienen.

Toda formación del servidor público debe de contar con:

- Formación sobre valores.
- Valores éticos para el liderazgo social (autonomía, solidaridad, responsabilidad).
- Valores éticos para el desempeño profesional (confianza, credibilidad, honestidad, respeto, seguridad, compromiso).



- Información sobre atribuciones y obligaciones del servidor público.

Hoy día existe un debate acerca de lo que es moral y ético. Basta tomar los diarios para darnos cuenta que los ciudadanos, no solo aquí en Guatemala, sino incluso en los países desarrollados y poderosos de la tierra, están constantemente debatiendo los actos de los demás, evaluando el comportamiento de las autoridades públicas, de las corporaciones y grandes empresas.

Vivimos en la actualidad una época que se caracteriza por la exposición de la ética en la vida pública y privada. Todas las acciones son sometidas a escrutinios y exámenes cuidadosos.

Existe ya la preocupación no solamente sobre lo que tiene que ver con los seres humanos, sino que además ha ido creciendo una conciencia de carácter ecológico que se preocupa por la naturaleza, por el uso indiscriminado e irracional de las riquezas que Dios nos puso en las manos como simples administradores, y que hemos convertido en propiedades con capacidad para decidir incluso sobre su desaparición.

Se debe de diferenciar la ética de la moral, debido a que el tema que nos congrega es además complejo porque debemos precisar exactamente en qué momento estamos hablando de moral o de ética. Como todos sabemos, aunque desde el punto de vista técnico-filosófico ambos conceptos parecerían tener la misma acepción, se reconoce que no tienen el mismo significado.

En ese sentido, la ética es la teoría del comportamiento moral de los seres humanos en la sociedad.

Si partimos del hecho que constantemente se están presentando situaciones de riesgos como son la corrupción, la impunidad, el atropello, la intolerancia, el rechazo, la des-cortesía, la discriminación entre otros, debemos reconocer que el Servidor Público no esta exento de ser vulnerable frente a tales hechos.

Es por esto que el servidor público en el desempeño de su cargo, debe actuar con responsabilidad ya que en los actos que realiza en nombre del Estado puede incurrir en responsabilidades de diversa índole como lo son:

- Responsabilidad civil: su actuación produce daños y perjuicios a los ciudadanos.
- Responsabilidad penal: los funcionarios cometan delitos o faltas en el ejercicio de sus funciones.
- Responsabilidad administrativa: se incumplen normas internas y el funcionario superior de la entidad tiene la potestad de aplicar medidas de sanción dentro de la misma institución.



CAPÍTULO II

2. El sistema de administración pública

La administración pública es un todo compuesto de muchos elementos como ya lo vimos, se necesita un aporte económico o financiero, el elemento humano para su coordinación, los estructurales y geográficos indispensable para la eficaz distribución de los bienes y servicios, y es así como se compone la administración pública, para su dirección y lograr el cumplimiento de su cometido que es la prestación de servicios que colaboren para la realización del bien común de todos los habitantes.

El Estado de Guatemala se integra con tres organismos en los cuales el pueblo que es quien tiene el poder público lo delega, estos son el organismo Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, la función del Organismo Legislativo es aprobar, reformar y derogar leyes, las cuales rigen la conducta de los habitantes del país tanto nacionales como extranjeros, el Judicial, imparte justicia, quiere decir que hace que las leyes creadas por el Legislativo sean acatadas y el Organismo Ejecutivo encargado de la estructura y organización del estado, en este caso administrar los recursos (económicos, humanos) del Estado para prestar servicios públicos que permitan la realización del Bien Común, es por eso la importancia que dicho organismo encuentre y establezca el sistema o forma de organizar y coordinar sus labores para lograr la optima estructura de la administración pública, evitando la burocracia negativa y el despilfarro de recursos.

2.1. Definición y clasificación de los sistemas de administración pública

Existen diferentes denominaciones en cuanto a que significa el sistema de administración pública:

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 acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y las obligaciones del Estado señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala.”⁷ Georges Vedes establece que son técnicas de Administración.”⁸

“Las Formas de organización de la Administración Pública, no son equivalente a las formas de Estado y a las formas de gobierno, las formas de organización administrativa se refiere exclusivamente a la organización de la Administración Pública, o sea al Poder Ejecutivo y unidades administrativas, que de él dependen directa o indirectamente.”⁹

Los sistemas de organizar la Administración Pública se pueden definir como, la estructura que puede adoptar un estado para colocar a sus órganos administrativos de

⁷ Godínez Bolaños, Rafael, **Los sistemas de organización en la administración pública**, Pág. 1.

⁸ Georges Vedes, **Derecho administrativo**, Pág. 538.

⁹ Acosta Romero, **Teoría general del derecho administrativo**, Pág. 113.

manera de lograr que los servicios y obras a cargo de dicho estado satisfagan las necesidades de la población de la mejor manera para sus habitantes, en el menor tiempo y con la menor inversión de recursos.

Clasificación:

Gabino Fraga establece formas de organización administrativa: “La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa.”

Acosta Romero coincide con Fraga, que son formas de organización administrativa, agregando una cuarta a la división: “Tradicionalmente se ha considerado cuatro formas de organización administrativa: 1. Centralización. 2 Desconcentración, 3. Descentralización; 4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.”¹⁰

El autor anterior coincide con Gabino Fraga y Georges Vedes al establecer que son tres sistemas: “centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.”¹¹

Los sistemas o formas de administración pública se clasifican en 1) centralización o concentración, 2) desconcentración, 3) descentralización y la Constitución Política de

¹⁰ **Ibid**, Pág. 113.

¹¹ **Ibid**, Pág. 2.

la República de Guatemala y demás normas ordinarias establecen una cuarta clasificación la cual es la autonomía.

2.2. Centralización o concentración

“Aquel sistema o forma de organización administrativa, que se basa en la concentración del poder de mando y en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado en una sola persona todo el poder de mando y decisión y que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República).”¹²

“Es un sistema o técnica de organización de la Administración Pública que ordena jerárquicamente a sus órganos, mediante normas legales que le otorgan a un órgano unipersonal o colegiado, el ejercicio del poder público, con las facultades que se originan del mismo (decisión política y técnica, nombramientos y destituciones, control y sanción disciplinaria, dirigir competencias y revisión de los actos), sobre los órganos inferiores o subordinados, que deben obedecer sin mayor facultad de decisión política.”

13

“La centralización es la forma de organización administrativa en las cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose

¹² Calderón, Hugo. **Derecho administrativo**, Pág. 20.

¹³ Godínez Bolaños, Rafael **Ob. Cit**; Pág. 2.

bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”¹⁴

Características de la centralización:

- La administración pública está a cargo y bajo el mando de un único superior jerárquico.
- Los órganos que componen o forman parte de la administración pública se encuentran en situación de dependencia y subordinación absoluta en la toma de decisiones concernientes a la prestación de servicios.
- Los actos de los funcionarios públicos están en constante revisión por parte del superior, otorgándole a esta potestad de decisión, competencia incluso de sanción contra el inferior jerárquico.
- Los procedimientos y criterios administrativos se encuentran unificados, ya que el superior establece los requisitos y pasos a llevarse a cabo para la solicitud o resolución de las peticiones de los particulares o usuarios.
- Los procedimientos administrativos se concentran en el centro del Estado, esto implica un mayor gasto para los usuarios, ya que los que no viven cerca de donde se encuentra el órgano al que deben acudir deben hacer largos viajes para acceder a

¹⁴ Calderón **Ob. Cit;** Pág. 47.

éste, esta circunstancia implica problemas para la población, que es la razón de ser de la administración pública.

- Centralización de los servicios públicos, provocando una ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios alejados.

Este tipo o forma de organización es el más antiguo recordando que en la antigüedad el poder de decisión, de juzgar y legislar estaba en manos del monarca o rey, estableciéndose desde ese entonces un órgano de decisión central y único, con el paso del tiempo se delego en limitados órganos o personas algunas funciones, pero con un control superior muy riguroso, estableciendo órganos superiores e inferiores en relación de subordinación éstos últimos, estableciendo una situación de dependencia.

En Guatemala éste sistema o técnica sigue vigente en la estructura de la administración pública, estableciendo como el superior jerárquico al Presidente de la República y los demás funcionarios y órganos administrativos como subordinados, pero éste sistema no es absoluto ya que se combina con otros, como lo son la desconcentración y la descentralización, con el objeto de mejorar las funciones administrativas y lograr el cumplimiento del fin del estado, el Bien Común de toda la población y no solamente de un reducido sector que pueda optar a dichos servicios, debido a la ubicación del órgano o de los altos costos para optar a éstos.



2.3 Desconcentración

“Sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operados por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que le son asignados por ése órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen.”¹⁵

Garbino Fraga expresa que la desconcentración consiste: “en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.”¹⁶

Georges Vedes afirma: “La desconcentración es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de diversos servicios.”¹⁷

¹⁵ **Ob. Cit.** Pág. 3

¹⁶ **Ibid.** Pág. 165

¹⁷ **Ibid.** Pág. 538

Las características del sistema de desconcentración administrativa según Miguel Acosta Romero son:

- a. Los órganos desconcentrados son creados por una ley o reglamento, que coincide con Domiek Martinis, que expresa: “dichos órganos son de origen legal.”¹⁸
- b. Dependen siempre de un superior jerárquico. (Presidencia, Secretaria, o un Ministerio), ya que sus competencias derivan de las facultades de la administración central.
- c. Su patrimonio es el mismo de la Administración Central, pero pueden tener presupuesto propio.
- d. Las decisiones más importantes requieren la aprobación del órgano del que dependen. Rafael Godínez Bolaños expresa: “El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.”¹⁹
- e. Tiene solo autonomía técnica. Rafael Godínez Bolaños manifiesta: “se otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar decisiones técnicas.”²⁰

¹⁸ **Ibid.** Pág. 241

¹⁹ **Ibid,** Pág.3.

²⁰ **Ibid,** Pág. 2.

- f. No puede tratarse de un órgano superior, como afirma Domiek Martinis “El traspaso de poderes es del órgano central a subordinados.”²¹
- g. Puede contar o no con personalidad jurídica propia.
- h. Domiek Martinis agrega la característica del control por parte del superior jerárquico: “el jerarca mantiene el control a través de recursos.”²²

Georges Vedes llama a ese control: “Poder Jerárquico.”²³ Rafael Godínez Bolaños afirma: “El órgano supremo de la Administración controla los órganos desconcentrados, por medio de lineamientos políticos, asignación de presupuesto y patrimonio.”²⁴

2.4 Descentralización

La descentralización, es definida como sistema, técnica, forma y modo de organizar la administración pública. Romero agrega un contenido político a su definición de descentralización, expresa: “La descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie

²¹ **Ibid**, Pág. 241.

²² **Ibid**.

²³ **Ibid**, Pág. 541.

²⁴ **Ibid**, Pág. 2.

de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación.”²⁵

Fraga establece: “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración central.”²⁶

Las definiciones coinciden en que es trasladar del Gobierno Central o Administración Central a entes descentralizados ciertas competencias o funciones.

Domiek Martinis establece: “la descentralización es un proceso,”²⁷ corriente que sigue la legislación guatemalteca, ya que la Ley General de Descentralización Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala define “Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento, para la aplicación de las políticas públicas nacionales.”

²⁵ Acosta, **Ob. Cit**; Pág. 312.

²⁶ Gabino, **Ob. Cit**; Pág. 164.

²⁷ Martinis, Domiek. **Tratado de derecho administrativo I**, Pág. 205.

Las opiniones de las características del sistema de descentralización son variadas. Miguel Acosta Romero afirma: “los órganos descentralizados deben estar dotados de a) Personalidad Jurídica; b) Patrimonio Propio; c) Régimen jurídico propio.”²⁸

Domiek Martinis expresa que los órganos descentralizados deben tener: “a) personalidad jurídica al servicio...; b) ...especialidad del ente; c) ... autoridades propias; d) ... patrimonio y disponibilidad de recursos...; e) Autonomía más o menos amplia.”²⁹

Gabino Fraga divide a la autonomía que menciona Domiek en técnica y orgánica, definiendo a la primera: “consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicable a todos los servicios centralizados del Estado”³⁰ La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tienen prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder central y que puede oponer a éste una esfera de autonomía.

Otra característica de la descentralización según Georges Vedes es la Tutela administrativa, menciona: “no relaciona a un superior con sus subordinados, sino a un inspector (la autoridad de tutela) con aquellos que se encuentran bajo su control.”³¹

- Clasificación de la descentralización

²⁸ **Ibid**, Pág. 357.

²⁹ **Ibid**, Pág. 200.

³⁰ Fraga, **Ibid**, Pág. 200

³¹ **Ibid**. Pág. 541



La clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa, separa a la descentralización: por servicios, por región y por colaboración,³² sin entrar en conflicto, dicha división ha venido a ocupar un segundo plano, frente a clasificaciones modernas. Miguel Acosta establece la división de descentralización política y administrativa haciendo una crítica a la clasificación tradicional mencionada: “los términos de la diferencia específica, se precisan a base de las finalidades que persigue la organización, tales pueden ser: a) la de prestar un servicio público; b) corresponde a ideas democráticas de administrar una región; y c) que los particulares colaboren con la Administración Pública”³³ por lo que concluye: “La finalidad de la estructura administrativa descentralizada, de acuerdo a nuestra opinión, no modifica su naturaleza, ni sus características de definición.”³⁴ Domiek Martinis hace una clasificación distinta a la tradicional al dividir la descentralización en jerárquica o burocrática y descentralización orgánica.³⁵

Un estudio financiado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estableció: “existen tres tipos de descentralización básica: administrativa, política y económica.”³⁶ Esta división agrega la descentralización económica, a la clasificación establecida por Acosta. La clasificación de la descentralización hecha por el estudio de la CEPAL, es a criterio personal, la más adecuada, además la ley general de descentralización Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala,

³² Acosta, Miguel, **Ob. Cit**; Pág. 349.

³³ **Ibid**, Pág. 350.

³⁴ **Ibid**.

³⁵ Domiek, Martinis. **Descentralización en América Latina**; Pág. 2.

³⁶ Aghón, Gabriel. **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina**; Pág. 92



coincide con esta corriente, al establecer en el artículo uno su objeto “promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa ... en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismos Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado.”

a. Descentralización administrativa

La descentralización administrativa, se define como: “el hecho de transferir facultades administrativas y financieras del Gobierno Central a una determinada organización de gobierno local.”³⁷

Iván Finot al referirse a este tipo de descentralización expone: “En el caso de una descentralización operativa (administrativa) también existen decisiones pero no sobre provisión –en su sentido estricto- sino sobre operación.”³⁸, esto quiere decir que no se refiere solamente al traslado de recursos financieros, de la administración central a entes descentralizados sino a competencias administrativas, como afirma Miguel Acosta Romero: “La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.”³⁹

³⁷ **Ibid.**

³⁸ Domiek Martinis, **Ob. Cit**; Pág. 2.

³⁹ **Ibid**, Pág. 347.

La descentralización administrativa en términos generales consiste, en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder.

A pesar que los entes descentralizados pierden la jerarquía tradicional, debe de haber unidad de poder, en Guatemala se logra según la Constitución Política, a través de la coordinación de la política de los entes descentralizados o autónomos con la política general de Estado.

De las definiciones de descentralización administrativa anteriores podemos mencionar los siguientes elementos:

- a) Es una división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada.
- b) Su punto central es el traslado de competencias o funciones administrativas de la administración central a entes descentralizados.
- c) Lleva consigo la decisión política de la administración central de querer trasladar las competencias administrativas a otros entes o instituciones.

- d) Es un proceso operativo, es decir un conjunto de actos encaminados al traslado de competencias administrativas de un sujeto activo (administración pública central) a sujetos pasivos (entes descentralizados).

- e) Los entes descentralizados que nacen producto del traslado de competencias administrativas, ostentan personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio.

De los elementos se define a la descentralización administrativa: como el tipo o clase de descentralización consistente en un proceso operativo, de decisión política, para el traslado de competencias o funciones administrativas de un sujeto activo (administración pública central) a sujetos pasivos, que son entes descentralizados, con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio. La definición anterior de descentralización administrativa, no puede estar al margen de la descentralización política que se concatenan la una y la otra.

b. Descentralización política

La Descentralización Política según el estudio realizado por la CEPAL expresa: “un requisito para llevar a cabo una descentralización de tipo política, es el hecho de que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de facultades sean elegidas por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central.”⁴⁰

⁴⁰ Aghón, Gabriel, **Ob. Cit**; Pág. 92.

Surge un elemento importante de la descentralización política: que los entes descentralizados elijan a sus propias autoridades.

La descentralización política, es entendida como la voluntad política del gobierno central a descentralizar y el deseo de las entidades a ser receptoras de las funciones administrativas descentralizadas, como afirma Iván Finot: "...sólo habrá descentralización política cuando se decide (por parte de los gobiernos locales) qué, cuánto y con qué recursos proveer..."⁴¹ es decir se trata de compromiso y consenso entre el sujeto activo y pasivo participes en el proceso de descentralización.

Miguel Acosta Romero establece que existe descentralización política cuando: "hay una autonomía de decisión, de actuación y hasta fijación de políticas interiores ò dentro de su límite territorial,"⁴² agrega: "la designación de sus funcionarios político-administrativos se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

No hay una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas de gobierno local, o del municipio."⁴³

De las definiciones anteriores podemos mencionar los siguientes elementos de la descentralización política:

⁴¹ **Ibid**, Pág. 3.

⁴² **Ibid**, Pág. 349.

⁴³ **Ibid**. Pág. 350.

- a) Es una división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada.
- b) Elección de las autoridades superiores por el ente descentralizado.
- c) Se rompe la relación jerárquica entre la Administración pública central y los entes descentralizados, solo existe una inspección llamada por la teoría de Derecho Administrativo, la autoridad de tutela.
- d) Lleva implícita voluntad política del gobierno central a descentralizar y el deseo de las entidades a ser receptoras de las funciones administrativas descentralizadas.
- e) Compromiso y consenso entre el sujeto activo y pasivo participes en el proceso de descentralización.
- f) Autonomía técnica y orgánica del ente descentralizado con facultades de decisión, de actuación y fijación de sus políticas.
- g) La política de los entes descentralizados debe ser coordinada con la política general del Estado.

De los elementos anteriores se produce la siguiente definición de descentralización política: Es la división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración

descentralizada que consiste en transferir de la administración pública central, por voluntad política de sus funcionarios, el traslado de facultades de decisión, actuación, fijación de políticas públicas y elección de sus propias autoridades a entes descentralizados a través de autonomía técnica y orgánica, que se comprometen a coordinar sus planes, programas y proyectos con la política general del Estado, bajo la tutela o inspección de la administración central, pero sin ningún tipo de relación jerárquica directa.

c. Descentralización económica.

La descentralización económica, es la base o el fundamento para que exista descentralización administrativa y política, ya que los recursos financieros del Estado determinan la posibilidad de iniciar el proceso de descentralización.

Georges Vedes, refiriéndose a la descentralización económica expresa: “Una condición muy importante de una descentralización concreta es la autonomía financiera, es decir, no solamente la posibilidad teórica de tener un patrimonio y de administrarlo, sino la posibilidad práctica, que el organismo descentralizado se procure sus propios ingresos y decida sobre la forma de emplearlos.”⁴⁴

⁴⁴ **Ibid**, Pág. 540.



La descentralización económica según el estudio financiando por la CEPAL consiste: “en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado.”⁴⁵

La definición anterior no es meramente administrativa, porque enfoca un panorama importante de la descentralización, la económica, es decir, el traslado de recursos financieros de la administración central a entes descentralizados.

Ivan Finot establece la importancia del proceso de descentralización económica “tender a transferir las decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal (la descentralización económica) resultaría igualmente conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción.”⁴⁶

La descentralización económica va más allá del patrimonio propio de los entes descentralizados, ya que la administración central promueve políticas para incentivar que centros de producción se establezcan en regiones rurales descentralizadas de la urbe.

La descentralización económica contiene los siguientes elementos:

⁴⁵ Aghón, Gabriel, **Ob. Cit**; Pág. 93.

⁴⁶ **Ibid**, Pág. 4.

- a) Es una división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada.
- b) Es la base para que la descentralización administrativa, política y técnica se logren.
- c) Los entes descentralizados deben obtener autonomía financiera, más allá de tener un patrimonio y administrarlo, debe crear fuentes de ingresos propios y la decisión de utilizarlos.
- d) La administración pública central debe incentivar para que centros de producción se establezcan en regiones descentralizadas.
- e) Asignación de recursos de la administración central a los sujetos pasivos de la descentralización.
- f) La administración central solo tiene la función de inspeccionar como se gastan los recursos, rompiéndose la jerarquía administrativa.

De los elementos anteriores se define la descentralización económica: como la división o clasificación del sistema o técnica de descentralización, que consiste en el proceso del traslado de recursos financieros de la administración pública central a entes descentralizadas, para que ostenten un patrimonio y lo administren, así ampliar su capacidad de obtener ingresos propios y utilizarlos de acuerdo a las necesidades de la población.

A través de la autonomía financiera, que se complementa cuando la administración central incentiva la inversión, para el establecimiento de centros de producción en las regiones descentralizadas, teniendo la función de inspeccionar como se utilizan los recursos, sin jerarquía administrativa, siendo éste tipo de descentralización, la base de la descentralización administrativa y política.

Al definir los tres tipos de descentralización, se concluye que van ligados, ya que sin voluntad política (descentralización política) y descentralización económica, no se perfecciona la descentralización administrativa y esto no permite una correcta concatenación para un buen resultado.

- Sujetos del proceso de descentralización

Se han hecho clasificaciones distintas de los sujetos que participan en el proceso de descentralización, que muchas veces resultan confusas, Miguel Acosta Romero los divide en administración central y entes descentralizados.”⁴⁷ Domiek Martinis prefiere: “Administración central y departamentos, municipios, provincias.”⁴⁸

Gabino Fraga incluye dentro de los organismos descentralizados a las empresas de participación estatal.”⁴⁹

⁴⁷ **Ibid**, Pág. 358.

⁴⁸ **Ibid**, Pág. 208.

⁴⁹ **Ibid**, Pág. 203.

Por lo que se prefiere hacer una clasificación comprensible, dividiendo a los sujetos en activo, pasivo y de coordinación. Se utiliza el término sujeto, ya que es una palabra que designa “el ser, el objeto o la cualidad de la cual se afirma o niega algo.”⁵⁰

Es decir término de carácter general aplicable a situaciones concretas.

a. Sujeto activo

El sujeto activo en el proceso de descentralización, es la administración pública central, se coincide con Acosta, Domiek y Fraga, ya que el traslado de competencias políticas, económicas y administrativas debe ser del centro a los extremos, es decir del órgano central a entidades descentralizadas, que adquieren autonomía técnica (administrativa) financiera (económica) y orgánica (política).

b. Sujetos pasivos.

Son los destinatarios de la delegación de las competencias administrativas, políticas y financieras de la administración central, que a criterio personal, deben ser llamados entes descentralizados, ya que al adquirir personalidad jurídica, autonomía técnica y financiera, se convierten en personas de derecho público.

⁵⁰ <http://www.diccionariocosmo%data%interactivo> (25-04-2013)

Sin menoscabo a lo estipulado en la Constitución Política de Guatemala que divide a los sujetos pasivos en entidades autónomas y descentralizadas, acorde a la doctrina del derecho administrativo, que reúne esa división en entidades descentralizadas.

El Municipio: Es la persona de Derecho Público, más adecuada para la descentralización, Hugo Calderón expresa: “La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los Municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía.”⁵¹

George Vedes, establece: “hay dos tipos de descentralización: territorial y por servicios (o funcional).

La primera descansa sobre una base geográfica y tiene como resultado la creación de personas jurídicas cuyas competencias viene determinada por referencia a un territorio. (p. Ej., *el municipio*)”⁵²

Carlos Soto menciona: “la figura básica de la descentralización es la autonomía...

El municipio es la entidad típica de la descentralización, pues posee autonomía política, económica y administrativa y además de legitimidad, obtenidas tanto en las urnas electorales como en la Constitución Política de la República de Guatemala.”⁵³

⁵¹ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo II**, Pág. 132.

⁵² **Ibid**, Pág. 539.

⁵³ Soto, Carlos. **El municipio como gobierno local en Guatemala**, Pág. 92.



En Guatemala hay 334 municipios, dentro de los cuales hay sub-divisiones territoriales, como aldeas, comunidades, caseríos, colonias, cantones, zonas, barrios, etc. Son elegidos una gran cantidad de ciudadanos para ocupar cargos públicos dentro de los municipios y son realizadas dentro de él obras públicas y programas de desarrollo para cumplir sus fines. Las personas que viven dentro del municipio se identifican directamente con él, ya que sus peticiones y necesidades las exponen de manera eficaz y oral a las autoridades municipales, siendo lógico, ya que no pueden acudir al gobierno central por los costos (transporte, alimentación, tiempo, etc.) que se ocasionan. Además la población municipal confía en sus autoridades por ser ellas vecinos del municipio, siendo más sencillo (idioma) expresar sus vicisitudes.

Otra ventaja del municipio para descentralizar el gobierno central, es que las autoridades municipales, conocen las necesidades de los vecinos, pudiendo prestar servicios públicos y sociales más eficientes, ya que tienen conocimiento de las debilidades y fortalezas con que cuenta, haciendo de la administración pública eficaz y eficiente, que contribuye para que se cumpla el fin supremo del Estado: el bien común. Por lo anterior se considera que el municipio es el sujeto pasivo, más acorde para el traslado de competencias administrativas, políticas y financieras de la administración central a entidades descentralizadas.

- Otros entes descentralizados: La creación de entidades descentralizadas corresponde en general al Organismo Legislativo, Parlamento o Congreso Nacional, según la forma de Estado del país determinado. En Guatemala la creación de entidades descentralizadas y autónomas le corresponde al Congreso de la



República de Guatemala, con el voto favorable de dos terceras partes de sus diputados.

Para la supresión de entes descentralizados en Guatemala, existen dos procedimientos.

El primero es cuando el Congreso de la República al considerar inoperante una entidad descentralizada la suprime con el voto favorable de dos terceras partes de diputados que integran el pleno.

El segundo procedimiento es más complejo, ya que la Constitución reconoce autonomía a ciertos entes por lo que es necesario modificar la Constitución para suprimir la autonomía, que es de rango constitucional.

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala resolvió: "... De aquí que sea jurídicamente factible distinguir, dentro de la organización del Estado guatemalteco, entes cuya autonomía, por ser de rango Constitucional, sólo podría ser suprimida mediante una modificación a la Constitución." ⁵⁴

Los entes descentralizados o semi-autónomos que tienen su origen en una ley ordinaria, que pueden ser suprimidos por medio de otra ley de igual categoría votada por una mayoría calificada de diputados al Congreso de la República.

⁵⁴ Corte de Constitucionalidad. **Gaceta No. 45**. expedientes acumulados Nos. 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, sentencia: 05-09-97.



c. Sujetos de coordinación

Los sujetos de coordinación, son aquellos, que sin ser sujetos activos o pasivos, colaboran y cooperan con la realización y perfección del proceso de descentralización, es decir coadyuvan con la administración central y entidades descentralizadas, para que el traslado de competencias administrativas, políticas y financieras se realicen de manera efectiva.

En Guatemala, existen varios sujetos de coordinación como el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Organismos No Gubernamentales, la Comunidad Internacional por ejemplo: la Agencia Sueca para el desarrollo internacional (ASDI), el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), entre otros.

2.5. Autonomía

El Problema de confusión entre un sistema y otro se acentúa en Guatemala, ya que la legislación reconoce cuatro sistemas de administración pública, agrega a la división reconocida por la mayoría de autores de Derecho Administrativo, la Autonomía. Rafael Godínez Bolaños, expresa: "La legislación Guatemalteca, a partir de la Constitución de 1986, regula como sistemas de organización administrativa en la Administración Pública Guatemalteca, la centralización que se da en el Organismo Ejecutivo, la

desconcentración que se da en algunas entidades administrativas, la descentralización y la autonomía.”⁵⁵

El Artículo 134 del Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente preceptúa: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado...” por lo que se infiere que el orden jurídico del país, establece la clasificación de entidades autónomas y descentralizadas, consideradas por la teoría de derecho administrativo como entidades descentralizadas, ya que no reconoce un sistema de administración autónomo.

Clasificación que no comparto ya que para que exista autonomía los entes deben contar con territorio propio que sea diferente e independiente al del estado y tener potestad legislativa, quiere decir que deberían poder crear su propia legislación, y la creación modificación y derogación de normas ordinarias corresponde por mandato constitucional con exclusividad al congreso de la República, por lo tanto en Guatemala existen entes descentralizados con funciones autónomas aunque en la teoría y la legislación nacional se clasifiquen de forma diferente la descentralización y la autonomía.

“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

⁵⁵ **Ibid**, Pág. 7.



facultad de darse sus propias instituciones que la regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado.”⁵⁶

Lo cual considera el autor una tendencia a la privatización. La autonomía plena consiste en que los entes deben contar con recursos propio, patrimonio propio, independencia absoluta del ente centralizado sin control alguno debido a que no manejan fondos públicos. Y esto da como resultado la ruptura del vínculo jerárquico.

⁵⁶ Calderón, Hugo; **Ob. Cit;** Pág. 221.



CAPÍTULO III

3. Análisis del ordenamiento jurídico base de la descentralización de la administración pública en Guatemala

El proceso de descentralización en el país formalmente se reconoció en la actual Constitución Política de la República vigente desde 1986, al preceptuar la obligación del Estado de descentralizar la administración pública, por lo cual, se reguló la división administrativa del país, en departamentos y municipios, y el establecimiento de regiones, consejos de desarrollo y la creación de entidades autónomas y descentralizadas por el Congreso de la República.

Desde entonces se han creado leyes ordinarias que desarrollan dicho precepto constitucional entre ellas: Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97; Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2001; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002; Código Municipal Decreto 12-2002; Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, todos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala.

En el acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el seis de mayo de 1,996, se estableció el compromiso de promover la descentralización de la administración pública.



- **Educación:**

La Constitución Política de la República en sus artículos 71 al 80 establece este derecho social y reconoce la importancia de la participación de la comunidad en la educación, establece la obligación del Estado de proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes sin discriminación alguna y ordena que la administración de la misma deba ser descentralizada y regionalizada, estableciendo también como una obligación de los habitantes de recibir como mínimo la educación preprimaria, primaria y básica.

De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Educación le corresponde formular y administrar la política educativa, debiendo promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo. La Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91 del Congreso de la República, regula lo relativo a la educación en el país. Crea el Sistema Educativo Nacional y el Consejo Nacional de Educación, siendo el Ministerio de Educación el responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, debiendo contar con una estructura orientada a la descentralización técnico administrativa, potestad que puede ejercer en los pensum de estudios.

- **Salud**

La Constitución Política de la República en sus artículos 93 al 98 reconocen el goce de la salud como un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación, estando



obligadas todas los empleados e instituciones estatales a velar por su conservación y restablecimiento, ya sea de una salud física o mental. Fomenta la participación ciudadana, teniendo las comunidades el derecho y el deber de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el ente rector en materia de salud encontrando la base legal de esto en diferentes normas jurídicas entre las cuales encontramos la Ley del Organismo Ejecutivo (114-97), el Código de Salud (90-97) y el reglamento del Ministerio (acuerdo gubernativo (115-99). La estructura interna del Ministerio, sus funciones, la organización y desarrollo de los servicios de salud, debe basarse en los principios de desconcentración y descentralización de sus procesos técnico administrativos. De acuerdo con el Código de Salud, las municipalidades se comprenden dentro del sector salud y pueden participar en la prestación de programas y de servicios de salud; debido a que el derecho a la vida es el de mayor importancia debido a que los demás derechos giran en su entorno, y de la salud depende en su mayoría el derecho a la vida, encontramos que la calidad de los productos de consumo ya sean alimenticios o farmacéuticos y de uso y el medio ambiente también deben ser supervisados por el Estado.

3.1. La Constitución Política de la República de Guatemala y la descentralización

La Constitución Política de la República como norma superior del ordenamiento jurídico guatemalteco, establece el mandato de descentralizar la administración pública. En su artículo 119 establece como una de las obligaciones fundamentales del estado,



promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país. En el título V capítulo II establece el Régimen Administrativo del Estado de Guatemala, en el artículo 224 indica que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales.

El territorio de Guatemala se divide en departamentos y municipios, además para efectuar la descentralización administrativa, se dividió el territorio en regiones de desarrollo, estableciendo 8 regiones en las cuales se divide el país, También se crearon los Consejos de Desarrollo, para lograr una mejor coordinación de la administración pública. La división del territorio no es más que una estrategia territorial, esto quiere decir que los municipios no están aislados unos con otros ni en lo político, ni en lo jurídico sino que están conectados lo que se busca con esta división es estructurar al Estado. Los Municipios son considerados como entes autónomos que actúan por delegación del Estado, como ya se explicó esta autonomía constitucional no es más que una descentralización administrativa con funciones autónomas.

3.2. Acuerdos de paz

- **Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**

Construir una Guatemala unida, prospera y justa que permita una vida digna para el conjunto de su población que luche contra la pobreza, la discriminación y los privilegios



y esto se logra únicamente con el acuerdo de las fuerzas sociales y políticas, éste acuerdo de paz establece la importancia de la participación social. Las estructuras del Estado deben operar con eficacia y eficiencia, consistente en la relación que hay entre el trabajo realizado, el tiempo empleado y el dinero invertido, para lograr una prestación universal de servicios básicos.

La participación a nivel local, consiste en que los habitantes de un departamento o municipio pueden definir mejor las medidas que los beneficien o afectan, deben tenerse en cuenta sus opiniones para adoptar instrumentos que institucionalicen la decisión socioeconómica con transferencia de recursos económicos y más importante aún con transferencia de la capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos, las prioridades de la comunidad, la forma de ejecutar los proyectos a favor de la población local y las características que deben llenar las acciones gubernamentales.

Este acuerdo es un compromiso que establece la obligación del Estado para incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, papel importante en el cumplimiento de este compromiso lo tienen las municipalidades, los consejos de desarrollo y las organizaciones sociales, ya que son la conexión directa entre la población y la planificación, ejecución y fiscalización de los servicios y programas creados en beneficio de sus habitantes; esto conlleva a la descentralización y desconcentración administrativa a distintos niveles de atención para asegurar la existencia de programas y servicios básicos a nivel comunal, regional y nacional.

- **Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.**

Evitar la polarización de la sociedad guatemalteca, la exclusión política y la intolerancia son las bases de la Paz. Es necesario mejorar, modernizar y fortalecer al Estado y su sistema de gobierno a fin de profundizar en el proceso democrático y participativo para fortalecer el poder civil; en éste acuerdo el Gobierno reitera su compromiso de descentralizar de la administración pública, movilizandando la capacidad del Estado en beneficio de la población implementando ciertas medidas las cuales consisten en:

- Fortalecer los Gobiernos Municipales.
- Funcionamiento efectivo de los Sistemas de Consejos de Desarrollo.

Establecer con la población un mejor nivel de relaciones aceptando las diversas expresiones sociales como los comités pro mejoramiento o las instituciones indígenas y cualquiera que canalicen la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus municipios.

3.3. Legislación ordinaria

- **Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República**

Una de las características del tipo de gobierno de Guatemala es ser representativo, por



consiguiente es necesaria la participación ciudadana, y que éstos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la fiscalización de la administración pública. La Ley del Organismo Ejecutivo desarrolla principios de la administración pública, establece la estructura de la misma y las funciones de cada ente que la compone, integrando por órganos deliberativos, consultivos, contralores y ejecutivos, siendo los Ministerios de Estado algunos de los órganos de decisión, delegando en cada uno la prestación de algún servicio público, los cuales están a cargo de un Ministro de Estado quien es el rector de las políticas públicas correspondientes a su despacho, debiendo coordinar y facilitar la acción de los sectores bajo su responsabilidad, y propiciar la comunicación y cooperación entre las instituciones públicas y privadas que corresponda.

Deben desconcentrar y descentralizarse las funciones y los servicios públicos correspondientes a su ramo; proponer los mecanismos para que el Gobierno asuma subsidiariamente el financiamiento de dichos servicios, y delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión, con ello cumpliendo con el mandato constitucional de que la administración Pública debe ser descentralizada a través de la delegación de ejecución y control que hace el gobierno central a entes distintos de sí mismo.

Los ministerios deben coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, el sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando la autonomía de los gobiernos municipales, pudiendo crear unidades especiales de



ejecución que responden ante el ministerio, asignándoseles los recursos materiales, financieros y humanos para el desempeño de sus funciones.

- **Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República**

Esta norma jurídica de reciente creación pero un pilar en la base de la descentralización administrativa, desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, cumpliendo y respaldando lo establecido en la Constitución Política de la República y Los Acuerdos de Paz, determinando las competencias que les corresponden, siendo estos entes, los principales actores en el tema de la descentralización administrativa, como los gobiernos inmediatos a la población, que conocen y saben las necesidades de sus habitantes y los aciertos o fallos de la administración pública, recordando que sirven a los intereses públicos que les están encomendados como unidad básica de organización territorial, debiendo coordinar su política con la del Estado y Gobierno central, no estando fuera de fiscalización. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas.

El gobierno del municipio recae con exclusividad en el Concejo Municipal, electo por la población que allí habita, creando esto una mayor y mejor participación en las decisiones que benefician a la mayoría de la población, estableciendo procedimientos de consulta que deben llevarse a cabo para la solución de conflictos.

- **Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002, del Congreso de la República y su reglamento, Acuerdo Gubernativo 312- 2002**

Desde el año de 1986 se han hecho intentos para iniciar e institucionalizar la descentralización administrativa. Sin embargo, no existía una política nacional de descentralización ni una estrategia para su implementación de forma explícita. En 2002 se aprobaron las modificaciones al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y se aprobó la Ley General de Descentralización, como marco legal con el que se pretende sustentar este proceso.

La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, a excepción del principio de subsidiariedad del Estado contemplado en el Artículo 118 de la Constitución Política de la República.

Los actores de la descentralización son el Organismo Ejecutivo, las municipalidades, las entidades del Estado y las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades.

El Presidente de la República debe designar al órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo.



Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, quien tiene a su cargo formular las propuestas de política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, así como las estrategias y programas de dicha política cuya ejecución deberá ser aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El 9 de diciembre de 2002, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- entregó al Presidente de la República el documento titulado “Propuesta de Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo.

El reglamento se crea con el objeto de lograr la operatividad de la ley de descentralización, estableciendo que el facultado para designar al órgano responsable de la ejecución del proceso de descentralización es el presidente de la república y éste designa a La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- siendo el órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Establece el procedimiento a seguir para descentralizar las competencias administrativas y los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados, y ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias. El procedimiento para la descentralización queda en manos de la Presidencia de la República.

- **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 461-2002**

Esta ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo estableciendo los principios y objetivos del mismo. El sistema está integrado por el Consejo Nacional coordinado por el Presidente de la República-, 8 Consejos Regionales –presididos y coordinados por un representante del Presidente-; 22 Consejos Departamentales –presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República. En esta ley se agregan 334 Consejos Municipales, presididos por el alcalde municipal; y los Consejos Comunitarios, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

El reglamento de la ley de Concejos de desarrollo establece que los Consejos Municipales deben formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios. Los Consejos Departamentales deben integrar las propuestas de los Consejos Municipales; los Regionales, las de los Departamentales; y el Nacional, las de las Regiones. Los Consejos Comunitarios se convierten así en la base para la priorización del gasto y de la política de desarrollo, siendo este el objeto de la descentralización la participación ciudadana y que esta proponga las respuestas y soluciones a sus problemas.



Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos de desarrollo. La designación de los funcionarios públicos que deben participar en los Consejos de Desarrollo –en cualquier nivel-, está a cargo del Presidente de la República; la convocatoria para la elección de los representantes de entidades del sector privado la deben hacer los ministros de Estado, instituciones públicas y los presidentes y coordinadores de los Consejos que corresponda.

La coordinación de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN- se constituya en la unidad técnica de apoyo de los Consejos Nacional, Regionales y Departamentales.

- **Ley de Desarrollo Social Decreto Número 42-2001**

El desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar y humano es el objetivo de esta ley y del marco legal en Guatemala en especial esta ley busca la promoción, planificación, coordinación, ejecución seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado para lograr este desarrollo de la persona a nivel social y nacional, por medio de buscar y llevar a cabo los medios idóneos para lograr la descentralización económica y administrativa, ya que las reconoce como parte de la reforma necesaria del Estado y la principal estrategia para atender las demandas sociales de la población, basándose en los principios de justicia social. La descentralización se llevara a cabo tomando en cuenta las tendencias y características



de la población con el fin de mejorar el nivel y calidad de vida de las personas y su familia, con una visión a largo plazo, y de vital importancia se hará fomentando la participación de la sociedad civil.

Las políticas públicas que promuevan el desarrollo social deben garantizar el pleno respeto a los aspectos históricos, culturales, comunitarios respetando la cosmovisión indígena y los derechos de las mujeres constituyendo sectores de especial atención al igual que la niñez y adolescencia, los discapacitados y los adultos mayores.

El ente estatal encargado de formular las políticas de desarrollo social es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, auxiliándose de las demás entidades estatales para llevar a cabo dichas políticas, como el instituto nacional de estadística INE, El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comunicación Social.

- **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31- 2002**

Siendo el organismo de Superior de Control y Fiscalización de los recursos financieros que se generan de la hacienda y el crédito público y del pago de impuestos, es necesario que cuente con una normativa legal que le permita poner en práctica sistemas dinámicos de fiscalización mediante de procedimientos de auditoría gubernamental y así determinar si la ejecución de los programas de la administración

pública se llevan a cabo con eficacia, eficiencia y economía, y poder evaluar los resultados obtenidos frente a los objetivos institucionales y estatales.

La contraloría General de Cuentas goza de independencia funcional, técnica y administrativa y tiene competencia en todo el Territorio, guarda especial relación con el tema de la descentralización debido a que lo que se busca con este sistema o técnica de organizar la administración pública es lograr que las entidades estatales tengan una mayor cercanía con toda la población en todo el país, y la forma de lograrlo es que dichas entidades presten sus servicios en esos lugares, estableciendo sedes o sucursales de estas en los departamentos o municipios y la descentralización consistirá en materia administrativa, económica y funcional, es aquí donde la contraloría fiscalizara y supervisará que las descentralización se lleve a cabo de manera correcta, que se estén invirtiendo los recursos económicos en pro de los fines para los cuales dichas entidades fueron creadas y constituidas fuera de la zona central del país, que de la capital y de la sede del organismo ejecutivo se estén cumpliendo las políticas a favor de la población que se encuentra a mayor distancia del Gobierno Central.

- **Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y sus modificaciones**

Al momento de llevarse a cabo la descentralización y trasladar competencias yes necesario crear e instalar cedos o sucursales de las entidades administrativas en los departamentos y municipios, en ocasiones se hace necesario contratar a entidades privadas para la prestación de algún servicio o adquisición de bienes, útiles o enceres,

es aquí donde ésta ley viene a ayudar a la descentralización, logrando así le adecuada prestación de servicios de manera eficiente y eficaz en aquellos casos en que las entidades públicas no cuenten con el personal capacitado para hacerlo o de prestarlo resulte demasiado oneroso para el Estado

Esta norma jurídica unifica los pasos y los procedimientos necesarios que se deben llevar a cabo y cumplir a cabalidad la transparencia en las gestiones del Estado y sus órganos y dependencias puedan realizar, de manera más rápida y expedita, la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran. Regulando el trámite que se debe llevar a cabo para adquirirlos según sea el caso, mediante la compra directa, licitación, la cotización, el contrato abierto, la subasta pública o la concesión, con el objeto promover el desarrollo económico de la Nación en beneficio de sus habitantes y lograr así la realización del Bien Común.

- **Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748**

El organismo Ejecutivo con encargado de la administración pública estatal, presta los servicios públicos mínimos para la satisfacción de las necesidades de la población, y los hace a través de instituciones a cargo de personal capacitado, éstos forman parte de los empleados o funcionarios que laboren en dichas entidades, la descentralización requiere de un número superior de participantes en éste caso de servidores públicos que estén a cargo de llevar a cabo las funciones administrativas en las instituciones estatales.



Ésta ley regula lo relativo a las relaciones entre la administración pública y sus servidores públicos. Sus normas son invariables, y los derechos que otorga son garantías mínimas e irrenunciables para los servidores públicos.

El Servicio Civil lo preside el Presidente de la República. Los puestos en el servicio del Estado comprenden el servicio exento, el servicio sin oposición y el servicio por oposición en el que se clasifica a la mayoría de los trabajadores del Estado o servidores públicos.

La Oficina Nacional del Servicio Civil –ONSEC- interviene en los nombramientos en el servicio por oposición, los ascensos, traslados y permutas de los empleados públicos. Los servidores públicos solo pueden ser removidos de sus cargos si incurren en una causal de despido establecida en la ley y debidamente comprobada, para lo cual la ley establece un procedimiento específico. En cuanto a las relaciones laborales del Estado con el Magisterio Nacional y las relaciones laborales de las municipalidades con sus empleados, se regulan por leyes específicas –la Ley de Servicio Municipal, Decreto número 1-87 del Congreso de la República, y el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional –Decreto 1485- del Congreso de la República. Todos estos cuerpos normativos desarrollan las garantías mínimas e irrenunciables para los servidores públicos, observando siempre lo que establece la Constitución Política de la República en sus artículos 107 al 117.



- **Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República**

El presupuesto público es el instrumento de planificación de la política económica y de gestión de la administración fiscal estatal, a través de la formulación, ejecución y liquidación de los presupuestos con los que cuentan las entidades descentralizadas para lograr el cumplimiento de sus fines propios y los del Estado.

Esta ley regula lo concerniente a los ingresos y egresos del Estado y lo relativo a la deuda pública, las formas de comprobar los gastos y la recaudación de los ingresos públicos.

Desconcentra la administración financiera a través de las Unidades de Administración Financiera –UDAF-, e implementa el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF- para modernizar las finanzas públicas. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, está a cargo de la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso (Artículo 17). La evaluación de los proyectos de inversión se coordina con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-.

- **Ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI-, Decreto número 15-98 del Congreso de la República**

Esta ley se crea con el objeto de modernizar la estructura y administración tributaria,



para que la recaudación anual de este impuesto se dé de una forma justa y equitativa, El Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI- recae sobre el valor de los bienes inmuebles, rústicos o urbanos. Deben pagarlo los propietarios o poseedores de bienes inmuebles siempre que excedan de un valor de Q. 2,000.00 los bienes inmuebles menores a este valor están exentos del pago del mismo. Los bienes con un valor superior a los dos mil pagan un porcentaje (del 2 al 9 por millar). El impuesto puede ser recaudado por la Superintendencia de Administración Tributaria o por las municipalidades, cuando estas cuenten con capacidad técnica y administrativa, se busca descentralizar este servicio y que lo recaudado entre directamente a las arcas del municipio, ya que se ahorra tiempo y gastos, porque si lo recauda la SAT, ésta posteriormente debe remitirlo a las municipalidades. Las municipalidades únicamente pueden invertir estos recursos en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo (70% como mínimo); y a gastos administrativos de funcionamiento (hasta un máximo del 30%). En 1994 se inició el traslado de la administración del impuesto a las municipalidades.

- **Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, Decreto número 27-92 del Congreso de la República y sus reformas**

Este impuesto recae sobre actos y contratos referentes a ventas, permutas, arrendamientos de bienes, prestación de servicios y demás hechos generador que en la misma se consignan, siendo el ente encargado de su recaudación la Superintendencia de Administración Tributaria SAT; La tasa del impuesto es del 12%.



mientras existan. Otro 1.5% de lo recaudado se destina al financiamiento de gastos sociales distribuidos así: 0.5% en programas y proyectos de seguridad alimenticia; 0.5% para los programas y proyectos de educación primaria y técnica; y 0.5% para programas y proyectos de seguridad ciudadana y derechos humanos, por lo expuesto se establece que el objeto de este impuesto busca el desarrollo social y la descentralización administrativa.





CAPÍTULO IV

4. Análisis de la efectividad de la descentralización administrativa del Estado de Guatemala en cumplimiento y realización de sus atribuciones

Al analizar qué son los sistemas o técnicas de organizar la administración pública establecer que sujetos intervienen y la función que cada uno desempeña en la relación jerárquica y en qué consiste cada una de esas funciones; las características que se deben cumplir para que un determinado sistema sea clasificado como tal y establecer los beneficios que trae su implementación, se determinó que en Guatemala coexisten todos los sistemas de organizar la administración pública y la descentralización se reconoció como sistema de organización de la administración pública desde la Constitución de 1984 y desde entonces existe un marco normativo suficiente que respalda la aplicación y correcta distribución de las funciones administrativas potestad del Organismo Ejecutivo en entes e instituciones públicas con mayor capacidad de atención a la población y especializadas en el determinado servicio.

4.1. La descentralización como política gubernamental en Guatemala

Durante el gobierno de Vinicio Cerezo, entra en vigencia la actual Constitución Política de la República de Guatemala la cual establece la obligación de descentralizar la administración pública en el Artículo 224 aunque con anterioridad se estableció en



algún ordenamiento jurídico es en debe reconocerse que es en ésta en la que los constituyentes establecieron las bases jurídicas del proceso de la descentralización.

Su gobierno, el primero de carácter civil después de 15 años de regímenes militares y de más de 20 de guerra interna contra la subversión guerrillera izquierdista, en cumplimiento de lo acordado en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1986 creó la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Sus proyectos de descentralización no resultaron del agrado de la institución armada. Ya que a ciertos grupos internos no les pareció la absorción por parte del recién creado Ministerio de Desarrollo, de una serie de tareas que, hasta entonces en las áreas de conflicto, habían sido patrimonio exclusivo militar. Tampoco agradó al Ejército de Guatemala que se iniciaran contactos con la guerrilla con la mediación de la Iglesia Católica para entablar conversaciones de paz. Esta situación motivó al menos cinco intentos de golpe de Estado que el gobierno de Cerezo sofocó durante su período

Durante el gobierno de Jorge Serrano Elías se crearon instituciones para tratar de descentralizar y buscar la igualdad de género, de oportunidades entre la población y mejorar su calidad de vida, se creó El Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ ahora en proceso de liquidación y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE tan necesario que llevo escuelas a las áreas rurales más remotas del país y logro el acuerdo tan necesario entre autoridades educativas y padres de familia y lograr establecer jornadas de cinco días a la semana de clases y provoco el



surgimiento de conciencia en las comunidades y su participación activa algo tan necesario y de beneficio para el país.

Después del autogolpe de Estado de Serrano Elías, se nombra a Ramiro de León Carpio y posteriormente se convocan a elecciones siendo electo como Presidente de la República, formó parte de la Comisión que discutió y aprobó la actual Constitución Política, durante su mandato promovió los fondos sociales tan utilizados en la actualidad.

En el año de 1996 con la firma de los Acuerdo de Paz durante el Gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, es aquí donde el Gobierno de Guatemala adquiere el compromiso de institucionalizar la descentralización administrativa, en el Acuerdo de Paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; sin embargo, el organigrama del sector administrativo público de la República de Guatemala, del Organismo Ejecutivo⁵⁷ establece que cuenta con: Presidencia, Vicepresidencia, 15 secretarías, fondos sociales, autoridades para manejos administrativos, comisiones, consejos, juntas, oficinas administrativas, 14 ministerios, cada uno con un despacho ministerial, auditorías, direcciones nacionales y departamentales, órganos de asesoría etc. por lo que existe macrocefalia administrativa, la dirigencia se concentra en un plano horizontal.

⁵⁷ Oficina Nacional de Servicio Civil, **Diseño de organización en base al clasificador institucional del sector público contenido en el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.**



Durante este período se creó una nueva ley del Organismo Ejecutivo que es la que rige actualmente con algunas reformas en busca de estructurar de mejor forma la administración pública y lograr así la tan anhelada descentralización administrativa de manera real, y llevar lo establecido legalmente a un plano palpable, mas en el interior del país. Se crea una nueva ley Orgánica del Presupuesto, buscando una mayor y mejor fiscalización, control e inversión de los ingresos y egresos del erario nacional. Durante el gobierno de Alfonso portillo la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia elaboró una propuesta nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo.”⁵⁸

A pesar que El Congreso de la República de Guatemala aprobó en el año 2002, la Ley General de Descentralización, y el Presidente su reglamento en el Acuerdo Gubernativo número 312-2002, que estableció en las disposiciones finales y transitorias Artículo 24 la obligación de presentar en el plazo de 90 días la propuesta de política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo.

A través del Acuerdo Gubernativo No. 296-2004 se reformó el Reglamento de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, para la creación de la Sub-Secretaría para la descentralización, cuya misión es: “programar, dirigir y supervisar la ejecución de un proceso eficiente de descentralización del organismo ejecutivo.”

⁵⁸ Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. **Plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo**, Pág. 15.



El Organismo Legislativo reconoció en abril del año 2002, la necesidad de legislar para dotar al país de instrumentos normativos que permitieran configurar en el nivel legislativo ordinario y reglamentario, los mandatos constitucionales relacionados con la descentralización, como vía para fortalecer la democratización y permitir al Estado, a través de las entidades del Organismo Ejecutivo, modernizar su acción social mediante una gestión descentralizada.

El Estado de Guatemala tiene la obligación de descentralizar la administración pública, por lo cual el gobierno actual ha establecido el plan nacional para la descentralización y creado la Sub-Secretaría para la descentralización; sin embargo, no ha existido la voluntad de los gobernantes de trasladar los recursos públicos del Estado para descentralizar, la ejecución del gasto público, incide en la escasa inversión social, que es un pilar para el fortalecimiento de la entidades descentralizadas.

Un gran aporte para lograr la descentralización administrativa durante este gobierno se dio al reformar varias leyes de carácter ordinario como la Ley de la Contraloría General de cuentas importante en la fiscalización de todas las entidades que administren o reciban fondos públicos.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para fomentar un instrumento permanente de participación y representación de la pluriculturalidad del país; la Ley General de Descentralización y el Código Municipal instrumentos normativos sin los cuales a poco o mucho que se haya logrado en materia de descentralización y traslado de atribuciones administrativas centrales a entes cercanos a la población no se hubiera



logrado, cabe mencionar que todas estas normas siguen vigentes desde el año 2002 con algunas reformas pero son el mayor respaldo para lograr la descentralización administrativa ya que en ellas se establece como, quienes y por qué se puede lograr.

El plan nacional de capacitación y asistencia técnica, es un marco orientador que recoge e incorpora las necesidades específicas de los gobiernos locales en materia de gestión del desarrollo, se ejecuta a través de programas específicos para los periodos de la transferencia, integrando las acciones en el ámbito de cada gobierno local correspondiente considerando las particularidades de cada uno de ellos. El proceso de formulación de los programas deben ser ampliamente concertados con todos los actores que se prevé asuman un rol en su ejecución. Deben programarse acciones de capacitación y asistencia técnica en los gobiernos locales para que puedan ejercer con absoluta propiedad y excelencia técnica los proyectos locales para así reforzar las capacidades de los municipios de acuerdo a sus peculiaridades para la ejecución de proyectos de interés. El mencionado giro y redefinición en el quehacer de los gobiernos locales, demanda un gran esfuerzo en materia de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Es indispensable fortalecer los métodos y técnicas de planificación del desarrollo, con una visión que difiere la simple agregación de demandas por pequeños proyectos.

El gobierno del Presidente de la República de Guatemala Licenciado Oscar Berger Perdomo en sus lineamientos para el Período 2004-2007 estableció: "La descentralización y la promoción de la participación ciudadana en la gestión de



desarrollo es un elemento fundamental de nuestra estrategia de reducción de la pobreza y de modernización del Estado.”⁵⁹

Sin embargo, se han nombrado diferentes comisionados, contra el hambre, de seguridad, para la competitividad, entre otros, con equipos de trabajo y asesores, los cuales aumentan la jerarquía administrativa del Ejecutivo y existe duplicidad de funciones con las diferentes instituciones estatales existentes como el caso de el Ministerio Público catalogado por la Constitución Política como entidad autónoma y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala CICIG de carácter internacional ambas creadas y dedicadas a la persecución penal provocando duplicidad de esfuerzos, tiempo y dinero. Inició una de las fases para descentralizar la administración pública al presentar el 16 de julio del año 2004 la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, en el cuál se establece que la descentralización “es un medio coadyuvante para combatir la pobreza y las discriminaciones sociales, étnicas, de género y geográficas; así como construir un país democrático y equitativo.”⁶⁰

Eestableciendo los principios, objetivos, líneas de acción y la estrategia de implementación de la descentralización como sistema de administración pública en Guatemala.

⁵⁹ Alianza Nacional GANA, **Lineamientos de gobierno 2004-2007**, Pág. 8.

⁶⁰ Organismo Ejecutivo, **Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo**, Pág. 4.



En el año 2005 más de 100 municipalidades del país aún no cobraban el Impuesto único sobre Inmuebles IUSI. Durante el Gobierno de la UNE el Presidente Álvaro Colom estableció el plan de la Esperanza como Política de Gobierno e instauró como primordial en la administración pública los programas sociales y define un marco de acciones mediante la identificación de prioridades y énfasis que deberán reflejarse en las planificaciones territoriales y municipales. La Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, de acuerdo a su mandato legal asumirá la conducción y orientación de políticas de manera que la formulación del presupuesto sectorial y territorial responda directamente al enfoque de políticas.

El modelo a impulsar se elaborará a partir de tres grandes vertientes:

- a. El nivel sectorial.
- b. El nivel departamental.
- c. El nivel municipal.

Estableciendo como primordial las Políticas de desarrollo social que se enfocaron al área rural y áreas marginales de la capital trasladando ayuda económica y alimenticia a esta población, pero no se traslado funciones administrativas ni entes estatales por la tanto los servicios públicos fueron escasos resaltando que el sector salud fue el único lo logró llegar a estas personas llevando médicos y centros de salud.

El actual Gobierno de Otto Pérez Molina fue el único que continuó con los planes de descentralización al darle seguimiento a los programas sociales llevo mas médicos y centros de salud al interior de la República y lleva a cabo esfuerzos por transparentar los programas sociales, para a beneficiar a un mayor número de la población, pero no lleva a cabo políticas de descentralización aplicadas a todos los órganos del Estado para trasladar competencias administrativas y brindar un mejor servicio público a la población.

Es necesario puntualizar que la descentralización administrativa en Guatemala tiene origen constitucional, sin embargo, ese fin no se ha cumplido a cabalidad y en la mayoría de servicios que presta la administración pública existe una centralización acentuada, ya que hay escasa voluntad política para descentralizar, por la carencia de entidades descentralizadas con personalidad jurídica, independencia política y económica, formulación de presupuestos y patrimonio propio conforme a la teoría de derecho administrativo, ya que abundan entidades desconcentradas llamadas descentralizadas y autónomas, por lo que en Guatemala conforme a la teoría de derecho administrativo las que se acercan a entidades verdaderamente descentralizadas son los gobiernos locales municipales Las cuales son el mayor logro de descentralización que como país se ha alcanzado.

En el Organismo Ejecutivo hay una concentración del poder que impide una buena administración pública, siendo necesario promover la verdadera descentralización y no únicamente la desconcentración, ya que el gobierno central retiene las funciones y únicamente traslada dependencias al interior del país. Además es imperativa la



existencia de mecanismos o métodos alternos de elección en donde la decisión de optar a un cargo público directo en una institución del Estado, no sea únicamente facultad del Presidente, ya que pueden las instituciones contar con patrimonio propio y generación de recursos pero no pueden elegir de manera independiente del Ejecutivo a sus autoridades o pueden elegir autoridades pero no tiene independencia económica ya que están incluidos en la asignación presupuestaria anual del Presupuesto de ingresos y egresos de la nación.

Es necesario promover el compromiso de funcionarios, servidores públicos y ciudadanos con el proceso de descentralización, para desarrollar nuevos liderazgos, la internalización de los objetivos y el involucramiento para la sostenibilidad de las políticas.

4.2. El Rol jurídico en el proceso de descentralización

En general el ordenamiento jurídico en Guatemala no es confiable, se caracteriza por tener una sobreproducción de leyes, muchas veces contradictorias, constantemente emitidas y modificadas sin que las mismas sean sujetas a un análisis exhaustivo por lo que se producen leyes que generan desconcierto, desconfianza e inseguridad jurídica, política y social y la regularización

En Guatemala, las causas de un ordenamiento jurídico carente de certeza jurídica son varias como: Los partidos políticos mayoritarios en el Congreso de la República, ya que



serán aprobadas las leyes que sus diputados hayan propuesto o que convengan a sus intereses, la falta de formación académica de los legisladores en sumatoria ya que no se requiere un título universitario entre los requisitos para optar al cargo ya que la Constitución Política de la República de Guatemala regula que los integrantes del Congreso de la República puede ser cualquier guatemalteco de origen, que se encuentre en el ejercicio de sus derechos ciudadanos y esto da como resultado la escasa preparación de los diputados al Congreso y los gastos excesivos en asesoría jurídica.

Las leyes relacionadas con la descentralización, no son la excepción, ya que la mayoría de ellas no establece plazos, responsables, procedimientos de ejecución y de control, fuentes de financiamiento y el mayor problema es que no existe una coordinación en el marco legal existente.

4.3. Principales barreras del proceso de descentralización

Se establece como barreras que frenan el proceso de descentralización en Guatemala:

- a. La Falta de cumplimiento por parte de las autoridades administrativas de la legislación vigente en materia de descentralización.
- b. Ausencia de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales o municipales haciendo necesario un intermediario con facultades que coadyuven en



dicho proceso para establecer una relación más cercana con dotación de recursos, y poder de decisión en el proceso de descentralización.

- c. La falta de voluntad política del gobierno central de trasladar o ceder, la competencia administrativa y recursos económicos a niveles jerárquicos inferiores de gobierno.
- d. Ausencia de un marco jurídico coherente, ya que hay falta de continuidad y conexión entre las normas vigentes para que estas se puedan complementar unas con otras.
- e. El país carece de un proyecto de nación que establezca las estrategias a seguir para una descentralización, que signifique transferencia real de poder político hacia niveles inferiores de gobierno y que éstos sean los encargados de prestar los Servicios Públicos.
- f. No existen en el proceso de descentralización, etapas claramente establecidas de cómo debe ésta llevarse a cabo.
- g. No existen mecanismos de evaluación del proceso de descentralización que establezcan el avance que se ha dado.
- h. Hay desigualdad entre unos municipios y otros, en cuanto a concentración y disposición de recursos, materiales, financieros, técnicos y humanos.

- i. Falta de autonomía financiera de los municipios que no les permite definir sus propios impuestos y obtener ingresos que les permitan costear el ejercicio de las competencias descentralizadas.
- j. Falta de motivación de la ciudadanía como efecto del poco conocimiento que posee sobre el proceso, para participar de manera activa en el mismo.
- k. Falta de capacitación constante por parte del Gobierno central del Recurso Humano que está a cargo de dicho proceso.
- l. No existe continuidad en las políticas de descentralización entre un gobierno y otro, cada 4 años los programas, planes y proyectos son modificados o se extinguen.

Los Gobiernos deben reconocer que la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas, impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, y que, por el contrario, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión del desarrollo, constituyen elementos fundamentales de las estrategias de reducción de la pobreza y la modernización del Estado.

Solamente superando estas obstáculos se podrá llegar a un verdadero proceso de descentralización y cumplir con dos mandatos constitucionales lograr el Bien Común

de toda la población y cumplir con la obligatoriedad de la descentralización administrativa.

4.4. Los gobiernos municipales y las políticas de descentralización

El Estado de Guatemala a través del Gobierno debe ser responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo, la reforma y modernización de la administración pública, el establecimiento de normas de calidad para la prestación de servicios públicos y la supervisión de su cumplimiento, se debe crear una Política que establezca el marco de orientación para el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del gobierno central, la institucionalidad municipal y la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión a las municipalidades, habilitándolas para planificar, financiar y ejecutar las competencias propias y las atribuidas por descentralización, para el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Fortalecer la institucionalidad y gestión municipal para financiar y gestionar con eficiencia sus competencias propias; asimismo, para gestionar con eficiencia las competencias atribuidas por descentralización. Para alcanzar este objetivo el gobierno central debe dar prioridad a iniciativas orientadas a la modernización de las finanzas municipales, a efecto que los gobiernos locales dispongan de capacidades para utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos fiscales propios y transferidos destinados a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y para promover el desarrollo sostenible. Adicionalmente, el gobierno central debe contribuir con procesos orientados a la modernización de la gestión de recursos humanos municipales, de modo que



dispongan de personal altamente calificado y motivado para la prestación de servicios públicos con orientación a la ciudadanía.

Los gobiernos municipales deben contener como principal política el desarrollar capacidades para actuar en la formación de oportunidades que apoyen y aseguren la gestión del desarrollo local y la mejora de los servicios públicos, así como, el fortalecimiento de los liderazgos locales. Se debe tener capacidad para actuar sobre el nivel de aceptabilidad de las diversas instituciones y organizaciones sociales que operan a nivel local, propiciando las vinculaciones y alianzas que garanticen un mínimo de ambiente institucional favorable.

Por otra parte deben de comprenderse la modernización del Estado, como un esfuerzo para redefinir el rol del gobierno y el de la administración pública en relación a la participación de la sociedad civil. Promoviendo las funciones de los Consejos de Desarrollo; la promoción de procesos de planificación y presupuestos participativos, el trabajo con instituciones y organizaciones del nivel local; coordinación y articulación con otros gobiernos locales; y organismos de cooperación técnica; cooperación en acciones macro y alianzas locales.

4.5. De la efectividad de la descentralización administrativa

A pesar del reconocimiento legal de la descentralización y los compromisos adquiridos por el gobierno en los Acuerdos de paz, la realidad demuestra lo contrario, una

administración pública concentrada, con una gran cantidad de niveles administrativos de orden y dependencia jerárquica, siendo la causa principal la escasa voluntad política de los gobiernos centrales de trasladar funciones administrativas, ya que no han dado cumplimiento a las normas legales, por ello las incumplen y retardan una verdadera descentralización en el país.

Al realizar un análisis sobre el proceso de descentralización en Guatemala, para el traslado de competencias administrativas, políticas, sociales y económicas del gobierno central a las regiones, gobiernos locales municipales, consejos de desarrollo y otras instituciones, se establece que las políticas implementadas por los funcionarios públicos son pocas y carentes de certeza y seguridad jurídica.

Para que el deber ser, se convierta en realidad, es necesaria voluntad política por parte de los gobernantes para elaborar de manera clara y específica programas y planes objetivos de descentralización administrativa, que orienten con estrategias a las autoridades regionales, departamentales, municipales y comunitarias, y así incorporar sus diferentes niveles de administración al proceso de descentralización, cuyo efecto es que la administración central se descongestione de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios públicos, que puedan coadyuvar con otras entidades e instituciones descentralizadas, para cubrir las necesidades de mayor cantidad de personas en áreas rurales y se de cumplimiento a las normas legales y las instituciones creadas para este fin cumplan su razón de creación y deje se desperdiciarse recursos económicos y humanos.



Los gobiernos locales de Latinoamérica en su mayoría, no ostentan competencias para prestar servicios de salud y educación, brindándose de manera ineficiente por el gobierno central, que desconoce las necesidades de las comunidades locales, siendo necesario para una verdadera descentralización administrativa, que la administración central traslade mayores funciones a los municipios, para que se acerquen los servicios a la población y haya mayor eficacia y eficiencia cuyo efecto es que la participación ciudadana se fortalezca, otorgando legitimidad al sistema.

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 personalidad jurídica propia independiente a la del gobierno central, producen sus propios recursos económicos y cuentan con patrimonio propio, tomen sus propias decisiones, establezcan sus propios procedimientos y un ámbito funcional exclusivo.

Al hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados por el Congreso de la República o por mandato constitucional como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico, la descentralización implica la transferencia de competencias y funciones de la administración pública central a personas jurídicas distintas a estas, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados; ejemplo, las entidades como el Instituto Guatemalteco de



Seguridad Social, por su Junta Directiva, las Municipalidades, que se integran con el Concejo Municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario. Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, el Presidente de la junta Directiva, el Alcalde Municipal, el Rector Magnífico de la Universidad, etc.

El gobierno insiste en el crecimiento de la burocracia administrativa, para atender a la población, invirtiendo recursos en nuevos órganos estatales mientras que esos recursos se podrían aportar a las comunidades para su capacitación e inserción en el aparato estatal, haciéndolos partícipes y actores directos del proceso nacional de descentralización administrativa, por la otra parte, la población se intenta organizar, con el objeto de promover la satisfacción de necesidades básicas, mediante programas y proyectos que generen obras y servicios públicos eficientes y eficaces.

Queda establecido, que sería interesante complementar la obligación gubernamental de implementar el sistema descentralizado de administración pública, con la acción de las comunidades en la búsqueda de su desarrollo. No es sobre la base de la creación de mayor infraestructura administrativa, que se atiende mejor a las comunidades, habría que apostar por la actividad social que en las mismas ya existe como los consejos de desarrollo.

Promoviendo el Desarrollo Rural Integral, con perspectivas de género, intercultural y ambiental, revalorizando los espacios rurales, abordado el enfoque territorial y reconociendo su importancia estratégica en la generación de bienes y servicios,



superar las desigualdades de la población rural del país y mejorar la calidad de vida de todos los guatemaltecos y El Organismo Ejecutivo debe impulsar acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local y rural , a efecto que la población mejore sus ingresos para poder mejorar el acceso a los servicios públicos de calidad.



CONCLUSIONES



1. La forma de organizar la Administración Pública en Guatemala es centralizada, ya que se encuentra una estructura jerarquizada dentro de las instituciones estatales, colocando un órgano superior a la cabeza de todos; siendo éste, el órgano de control; del cual los demás entes y funcionarios públicos están subordinados a él.
2. La descentralización en Guatemala es reconocida en normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias, sin embargo estas normas vigentes no son positivas, ya que la Administración Pública es centralizada; dando como resultado una dependencia jerárquica.
3. En el país la principal causa por la cual el proceso de descentralización no se fortalece, es la falta de voluntad política de los gobiernos centrales, ya que no se han hecho responsables de las obligaciones que las normas jurídicas les imponen y no continúan con las políticas de descentralización de un gobierno a otro, por lo que incumplen y retardan la verdadera descentralización administrativa.
4. La principal dificultad que ha enfrentado la administración pública central para descentralizar sus competencias administrativas, políticas, económicas y técnicas a los gobiernos municipales y otras instituciones, es la mala inversión de recursos financieros, ya que esto ayudaría a reducir el gasto público, concentrar los ingresos del erario nacional en el gobierno central y así lograr el beneficio de la población.



RECOMENDACIONES

1. Que las políticas de descentralización, se planteen a largo plazo, que conlleven cambios estructurales más que funcionales, para que los funcionarios de gobierno al ser remplazados al término del período correspondiente, se vean forzados a respetar y continuar con las políticas iniciadas.
2. Por parte de las instituciones estatales debe de formularse una estrategia coordinada con relación a la promoción y divulgación de procedimientos legales de participación e información sobre los procesos de descentralización y las normas que la conforman para agilizar la descentralización de la administración pública.
3. En la política nacional de descentralización guatemalteca, es necesario incluir la acción que están desarrollando los consejos de desarrollo, cediéndoles atribuciones que permitan la interacción entre población organizada y gobiernos tanto municipal como central, para la atención de necesidades prioritarias en las comunidades, que propicien su desarrollo integral.
4. El Estado debe verificar la distribución presupuestaria y analizar si lo destinado para el apoyo de la descentralización administrativa del Estado es suficiente para lograrlo, y en el transcurso de este procedimiento debe encontrar la manera que el ente descentralizado produzca sus propios recursos para seguir prestando el servicio para mayor beneficio de la población.



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Romero. **Teoría general del derecho administrativo**. 9na. ed.; revisada corregida y aumentada; México: Ed. Porrúa S.A., 1990.

Acuerdos de Paz para Todos. **Compilación y análisis de acuerdos de paz en Guatemala**. 2da. reimpresión; Guatemala: Ed. Piedra Santa S.A., 2002.

AGHÓN, Gabriel y C.P. **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina**. Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL.

CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo I**. 3ra ed.; Guatemala: F&G Ed. Julio 1999.

CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo II**. 2da. ed.; Guatemala: producción editorial; Montana Impresos., enero 2000, 204 págs.

CALDERÓN, Hugo. **Derecho procesal administrativo**. 2da ed.; Guatemala: F&G editores. 1999 impresión 2001, 292 págs.

DIEZ, Manuel María. **Manual de derecho administrativo**. Buenos Aires: Plus Ultra el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, Guatemala julio de 2004.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social LPES., 2001.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. Vigésima octava ed.; México: Ed. Porrúa S.A., 1989, 482 págs.

GODÍNEZ, Rafael. **Los actos administrativos**. Guatemala: colección juritex, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales -IJS-, Ciudad Universitaria Octubre de 2002.

GODÍNEZ, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Guatemala colección juritex, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales – IJS-, Ciudad Universitaria Octubre de 2002.

Gran Alianza Nacional GANA. **Lineamientos de gobierno período 2004-2008.** Guatemala: 2003.

LOSADA, Carlos. **Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.** Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala 30 de junio de 1994.

MARTINIS, Domiek. **Tratado de derecho administrativo I.** 4ta. ed.; Montevideo, 1974.

Oficina Nacional de Servicio Civil. **Diseño de organización en base al clasificador institucional del sector público contenido en el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.** 2da ed., Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, Diseño e impresión Taller Nacional de Gravados en Abril 30 del año 2001.

Organismo Ejecutivo, Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. **Plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo (Propuesta).** Guatemala: Mayo 2003.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. **Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo;** Guatemala: Julio 2004.

SOTO, Carlos. **El municipio como gobierno local de Guatemala.**; por el Instituto de Fomento Municipal INFOM. Guatemala.

VEDES, Georges. **Derecho administrativo, traducido del francés al español por Rincón Juan.** España: Ed. Aguilar Ediciones S.A., 1980.

www.wikipedia.com/administracion_pública_término 12-04-2013 22:45.

Diccionariocosmo interactivo <http://www.diccionariocosmo/data/interactivo>.



Instituto centroamericano de administración de empresas <http://www.incae.edu/mba> 14-04-2013 10:25

<http://www.wikipedia.com/servidor%publico>_lt 14-04-2013 18:25

Legislación:

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

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

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

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

Ley General de Descentralización. Congreso de la República, Decreto número 14-2002.

Ley de Desarrollo Social. Congreso de la República, Decreto número 14-2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Congreso de la República, Decreto Número 31- 2002.

Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República y sus modificaciones. Decreto número 57-92.

Ley de Servicio Civil. Congreso de la República Decreto número 1748.

Ley Orgánica del Presupuesto. Congreso de la República, Decreto 101-97.



Ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI-. del Congreso de la República.
Decreto número 15-98.

Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-. Congreso de la República y sus reformas
Decreto número 27-92.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 461-2002.

Reglamento de la Ley General de Descentralización. Presidente de la República,
Acuerdo Gubernativo número 312-2002.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo 461-2002.