

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

**LA IMPORTANCIA QUE EL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL SEA ELECTO Y
NOMBRADO POR EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y
RURAL**

JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014

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

**LA IMPORTANCIA QUE EL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL SEA ELECTO Y
NOMBRADO POR EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y
RURAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 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 I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidenta:	Licda.	Emirsa Elizabeth Alvarado Mota
Vocal:	Lic.	Carlos Hipólito Paniagua Mejía
Secretario:	Lic.	Edwin Noel Peláez Cordón

Segunda fase:

Presidente:	Lic.	Héctor René Granados Figuéroa
Vocal:	Lic.	Mario Gabriel Bautista Mozón
Secretario:	Lic.	Hugo Roberto Martínez Rebullá

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).

Licenciada Raquel Eleonora García Recinos
Abogada Notaria
9na avenida 13-39 zona 1
Teléfonos: 22380119 - 22322428



Guatemala, 28 de febrero de 2014.

Dr. 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.



Dr. Mejía Orellana:

En cumplimiento y atención de la providencia de fecha 18 de julio de 2013; procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller **JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY** con carné número **200515666**, intitulado: **“LA IMPORTANCIA QUE EL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL SEA ELECTO Y NOMBRADO POR EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL.”** Para lo cual manifiesto lo siguiente:

- I. Tomando en cuenta los fundamentos que merecen ser conocidos, siendo los mismos que el gobernador departamental ejerce funciones como representante del Presidente de la República de Guatemala en los departamentos, promueve el desarrollo y ejerce como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, encontrándose incoherencias en el ejercicio de estas principales funciones porque no se tiene legitimidad para presidir dicho consejo por ser nombrado el gobernador directamente por el Presidente de la República de Guatemala.
- II. Por lo que en el contenido de la tesis, se hace énfasis en el poder público que se ejerce en los departamentos, enfocado en que el Consejo departamental integrado por varios funcionarios públicos y representantes del sector privado, lo lógico es que dicho consejo elija y nombre a su presidente, que en este caso es el gobernador departamental, para que la función que desempeña dicho funcionario tenga legitimidad política y de esta manera se evita la injerencia del Organismo Ejecutivo en las decisiones del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.
- III. Para mayor concretividad fáctica a esta investigación documental se presentan casos en los cuales se evidencia que en el procedimiento actual para el nombramiento de gobernador departamental no se toma en cuenta el interés general del país y el bien común.
- IV. Por lo que la presente tesis cumple la finalidad de demostrar, que sí existe la necesidad de cambiar el procedimiento para el nombramiento del gobernador, siendo la propuesta que dicho funcionario sea electo y nombrado por el Consejo

Licenciada Raquel Eleonora García Recinos
Abogada y Notaria
9na avenida 13-39 zona 1
Teléfonos: 22380119 - 22322428

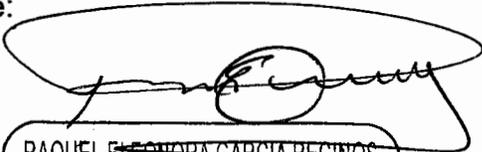


Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. Para que esta propuesta se haga realidad, es necesario que en una futura reforma constitucional, este tema se incluya como punto de debate y análisis, y que posteriormente de reforme la legislación ordinaria que regula las funciones del gobernador departamental.

- V. Por lo que el presente trabajo de tesis cumple con el requisito contenido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público.
- VI. El contenido de elaboración de la presente tesis cumple con los siguientes requisitos: a) contenido científico y técnico solicitado por esta casa de estudios superiores; b) en cuanto a la metodología utilizada es adecuada al marco conceptual, técnico, metodológico y operativo; c) en mi opinión sobre la redacción utilizada reúne todas las condiciones de claridad, presentación y de forma comprensible; d) se aplicaron las reglas de investigación documental; e) con respecto a sus conclusiones y recomendaciones, presenta un aporte sobre un problema que debe ser conocido y enfocado para buscar una solución; y la bibliografía utilizada es adecuada al tema tratado.

En razón de lo anterior, el presente trabajo de grado merece mi **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe con el trámite que corresponde, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos facultativos de Abogada y Notaria.

De usted muy respetuosamente:



RAQUEL ELEONORA GARCIA RECINOS
ABOGADA Y NOTARIA

Licenciada Raquel Eleonora García Recinos
Abogada y Notaria.
Colegiada. No. 11666



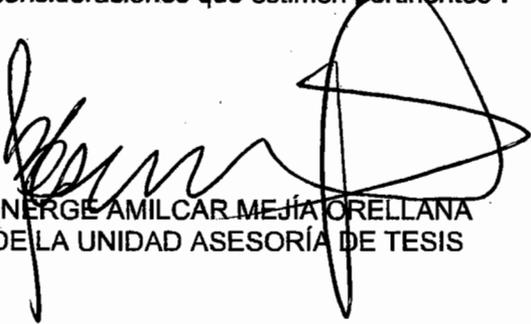
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 01 de abril de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO OTTO RENE ARENAS HERNANDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY, intitulado: "LA IMPORTANCIA QUE EL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL SEA ELECTO Y NOMBRADO POR EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


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

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.



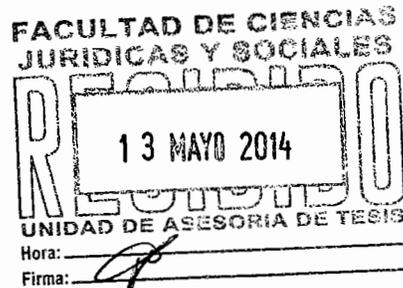
Lic. Otto René Arenas Hernández
Abogado y Notario
Oficina: 9ª. Avenida 13-39 zona 1, Ciudad de Guatemala
Teléfonos: 22380119-22322428



Ciudad de Guatemala, 13 de mayo de 2014.

Doctor 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.

Doctor Mejía Orellana.



En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de **Revisor** del trabajo de tesis de la bachiller **JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY** con carné número **200515666**, intitulado: **"LA IMPORTANCIA QUE EL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL SEA ELECTO Y NOMBRADO POR EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL."** Resulta procedente dictaminar respecto a la revisión efectuada en base a los siguientes puntos.

1. La estudiante **JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY**, en este trabajo de investigación, analiza y determina los aspectos relevantes al nombramiento del gobernador departamental en el sistema de división administrativa territorial en Guatemala, en el cual, la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias, le otorgan al Presidente de la República de Guatemala, la facultad de nombrar al gobernador departamental quien ejerce como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. El Presidente de la República de Guatemala tiene amplia facultad discrecional para destituir al gobernador departamental por conveniencia, lo que puede afectar el curso de los proyectos que se impulsan en los departamentos del país.
2. La estudiante aborda el tema en forma ordenada y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones legales y doctrinarias, conclusiones y recomendaciones, así como la legislación fundamental, ordinaria y reglamentaria relacionada al tema.
3. Por lo que los instrumentos normativos referentes son: la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley del Organismo Ejecutivo, entre otros, en cuanto se refieren a la designación, nombramiento y destitución del gobernador departamental y presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. Siendo así que el contenido teórico y el análisis jurídico de este trabajo lo hace un documento de utilidad para el lector que se interesa en la administración pública y descentralización en el país.
4. El trabajo de tesis lo desarrolló apreciando el cumplimiento de los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del



Lic. Otto René Arenas Hernández
Abogado y Notario
Oficina: 9ª. Avenida 13-39 zona 1, Ciudad de Guatemala
Teléfonos: 22380119-22322428.

Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

5. El contenido del presente trabajo constituye un aporte para la doctrina jurídica constitucional, derecho administrativo y descentralización administrativa. Con el mismo se demuestra que en Guatemala existe la necesidad de transformar la administración departamental y regional, que cambiaría la relación vertical de subordinación que existe entre el gobierno central y la gobernación departamental, por una relación horizontal de coordinación que daría mayor seguridad en la promoción e impulso del desarrollo en todos los departamentos de Guatemala.
6. Derivado de lo expuesto en el anterior apartado, es notorio el aporte científico de este trabajo, ya que para su elaboración se utilizaron los métodos de investigación adecuados, lo que permitió llegar a las conclusiones y recomendaciones claras y precisas. Dichos métodos son: el analítico, con el cual se estudió todas las partes generales del tema; el sintético, con el cual se establecen los alcances que se puede tener cuando el gobernador departamental sea elegido y nombrado por el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, ya que dicho funcionario es quien preside este consejo.
7. Al presente trabajo se le hicieron las recomendaciones necesarias, las cuales fueron atendidas por la estudiante **JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY**, quien aportó al trabajo sus propias opiniones, los cuales lo enriquecen y que se encuentran debidamente fundamentados como planteamientos con criterio jurídico.

Por tanto, en mi calidad de **Revisor** de tesis me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, en cuanto al trabajo de tesis de grado, el cual amerita ser discutido en su examen público de tesis previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos facultativos de Abogada y Notaria.

Atentamente,

Lic. Otto René Arenas Hernández
Revisor
Abogado y Notario
Colegiado número. 3805

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante JULIANA MARITZA IXCAYAU CULAJAY, titulado LA IMPORTANCIA QUE EL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL SEA ELECTO Y NOMBRADO POR EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. 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 Ortiz Orellana
DECANO



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Carretera Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





DEDICATORIA

- A DIOS:** El dueño de mi vida, gracias a su inmenso amor, su misericordia y fidelidad al cumplir sus promesas en mi vida. A Él sea la gloria y la honra por siempre.
- A MI MADRE:** En su memoria, por esos momentos que pude vivir a su lado, en los cuales me brindo todo su apoyo. Por su amor y comprensión durante el trayecto de este sueño.
- A MI PADRE:** Por sus consejos, esfuerzo y apoyo incondicional para culminar este proyecto de vida.
- A MIS HERMANOS:** por su cariño y compañía, siendo ellos la motivación para llegar a la culminación de esta meta. Especialmente a Silvia, gracias hermana.
- A MIS ABUELOS:** parte esencial de mi vida y ejemplo a seguir, gracias por sus oraciones y su amor.
- A MIS TÍOS:** Gracias por todos los consejos y palabras de ánimo.
- A MIS AMIGOS:** Gracias por la ayuda que me brindaron y esos momentos inolvidables que compartimos en esta casa de estudios, los guardaré por siempre en mi memoria y corazón.
- A:** La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser mi casa de estudios.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Gobernador departamental.....	1
1.1. Generalidades.....	1
1.2. Requisitos para ser gobernador departamental.....	7
1.2.1. Calidades.....	8
1.3. Inmunidades.....	12
1.4. Procedimiento para el nombramiento de gobernador departamental.....	16
1.5. Procedimiento para su destitución.....	18
1.6. Atribuciones.....	19

CAPÍTULO II

2. Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Consejo Departamental.....	25
2.1. Generalidades.....	25
2.2. Su importancia.....	26
2.3. Integración en niveles de participación ciudadana.....	27
2.3.1. Nivel Nacional.....	27
2.3.2. Nivel regional.....	30
2.3.3. Nivel departamental.....	32
2.3.4. Nivel municipal.....	35
2.3.5. Nivel comunitario.....	48



CAPÍTULO III

3. Reformas sobre el procedimiento de nombramiento de gobernador departamental.....	43
3.1. Reformas en la Constitución Política de la República de Guatemala.....	45
3.2. Reformas en las normas ordinarias.....	47
3.3. Nuevos requisitos para ser nombrado gobernador departamental.....	49
3.4. Nueva jerarquía administrativa del gobernador.....	53
3.5. Beneficios.....	53
3.6. Legitimidad política.....	54

CAPÍTULO IV

4. La importancia de que el gobernador departamental sea electo y nombrado por el Consejo Departamental del Desarrollo Urbano y Rural.....	63
4.1. Generalidades.....	63
4.2. El nuevo sistema de elección en el contexto de la descentralización.....	64
4.3. La relación de subordinación actual.....	72
4.4. Las nuevas relaciones de coordinación con el gobierno central.....	74
4.5. Nuevo procedimiento de elección.....	77
4.6. Nombramiento.....	78
4.7. Procedimiento de destitución cuando la situación amerita.....	81
4.8. La desconcentración derivada del nuevo sistema de nombramiento.....	82
CONCLUSIONES.....	87
RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, parte de la lectura reflexiva sobre el sistema y procedimiento actual de designación y nombramiento del gobernador departamental, que a la vez ejerce como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el gobierno de los departamentos, estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, quien deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado, y gozará de las mismas inmunidades que este, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación, en el departamento para el que fuere nombrado.

Asimismo, establece la misma Constitución Política, que en cada departamento habrá un Consejo Departamental de Desarrollo que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Se alcanza el objetivo de este trabajo de investigación, al establecer que existen consecuencias jurídicas no favorables al interés nacional derivado del nombramiento de gobernadores departamentales por el presidente de la República porque es una evidencia más de la centralización del poder.

Se comprobó la hipótesis planteada al inicio de la presente investigación, en el sentido de que las ventajas o beneficios que se tendrá cuando el Consejo Departamental de



Desarrollo Urbano y Rural, elija y nombre al gobernador departamental; esto dará representatividad en la función que desempeña dicho funcionario, porque los integrantes del Consejo Departamental, tendrán la facultad de elegir y nombrar a la persona que presida dicho Consejo y, de esta manera, habrá mayor coordinación en la planificación para el desarrollo departamental.

El presente estudio se estructuró en cuatro capítulos. El capítulo uno, trata sobre el gobernador departamental, las cualidades y requisitos generales para optar a dicho cargo; el capítulo dos, se aborda el tema del sistema nacional de los consejos de desarrollo urbano y rural y el consejo departamental; el capítulo tres, aborda el tema sobre las cuestiones relativas a las reformas, sobre el procedimiento de nombramiento de gobernador departamental; y, en el capítulo cuatro, se analiza la importancia de que el gobernador departamental sea electo y nombrado por el Consejo Departamental del Desarrollo Urbano y Rural.

Para el desarrollo del presente trabajo, se utilizaron los métodos de investigación siguientes: analítico, con el cual se examina cada uno de los conceptos fundamentales del tema; el sintético, con el cual se presentan las conclusiones relativas al tema; finalmente con el método deductivo, se llega a presentar las recomendaciones como posibles soluciones al problema. Asimismo, se aplicaron las técnicas de investigación documental y bibliográfica.

Se espera que el presente trabajo de investigación, sirva como un instrumento de ayuda y fuente de información para las personas que se interesen en el estudio de la administración pública departamental y local.



CAPÍTULO I

1. Gobernador departamental

1.1. Generalidades

La figura del gobernador departamental existe desde la época colonial hasta la actualidad aunque ha variado su denominación a través del tiempo. Los diferentes nombres con que se le ha conocido son: corregidor, jefe político, gobernador departamental y presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, como ahora es en Guatemala.

Corregidores. Así se conoció en la época colonial a partir de 1524.

Jefe político. Durante el gobierno del General Justo Rufino Barrios, en 1879 se promulga la Ley Orgánica del Gobierno Político de los Departamentos con que se le dio esa denominación al gobernador departamental. Asimismo, en la administración de Jorge Ubico, en 1934, se promulga el Decreto número 1987, Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos, en el cual también se denomina jefe político a los encargados de administrar los departamentos.

Gobernador departamental. En abril de 1946, se promulga el Decreto Número 227, Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos y se crea la figura de gobernador departamental y la institución gobernación departamental, institución que



perdura en la actualidad.

Gobernador departamental y presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. En 1987 se instituyen los consejos de desarrollo urbano y rural, para organizar y coordinar la formulación de las políticas de desarrollo integral del país, dentro de este contexto, el gobernador departamental asume una nueva función.

Gobernador departamental y presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. En noviembre de 1997, se promulgó el Decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo, mediante el cual el gobernador departamental, además de ser el representante del presidente de la República en los departamentos, también funge como presidente del consejo departamental de desarrollo urbano y rural. Lo cual, le da más posibilidad de tener influencia en el desarrollo de los proyectos de dicho consejo y que al tener una relación de jerarquía vertical con la presidencia de la República, ésta podría tomar decisiones sobre la ejecución de los proyectos en el interior del país, situación que puede tener consecuencias favorables o desfavorables. Puede ser desfavorable en cuanto a las decisiones que puedan ser influenciadas con fines políticos y partidistas.

Las gobernaciones departamentales, son órganos centralizados y unipersonales que tienen su origen en la división del territorio nacional en departamentos; nombrados por el presidente de la República de Guatemala, delegados del Ejecutivo y de los ministros de Estado a excepción del ministro de la Defensa y el ministro de Relaciones Exteriores.



El fundamento legal de esta figura administrativa se encuentra en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: "El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador departamental nombrado por el presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado gozara de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado."

Tienen responsabilidad de tipo administrativo y político, pues son órganos con competencia, son los superiores jerárquicos de la administración pública dentro de su departamento; se puede mencionar de manera general que dentro de sus funciones están: ejercer competencia administrativa en todas las materia de los ministros de Estado a excepción de en materia de defensa y relaciones exteriores; así como las señaladas dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

El Artículo 46 de la Ley del Organismo Ejecutivo, dispone que: "Los gobernadores departamentales dependen de la Presidencia de la República, por conducto del ministro de Gobernación. Existe independencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares, salvo las excepciones reguladas por ley".

Las atribuciones de gobernaciones departamentales son las establecidas en el Artículo 47 del Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.



Entre las principales atribuciones de los gobernadores se pueden destacar las siguientes: son representantes del presidente de la República en el departamento, su función más importante es presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, así como velar por la correcta ejecución del presupuesto e inversión y seguridad en su departamento, la función de organizar y coordinar el trabajo de los representantes de las diferentes instituciones de gobierno, así como organizaciones no gubernamentales y cooperativas que funcionan en el lugar, atender, cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.

El Artículo 48 de la Ley del Organismo Ejecutivo, regula que: “Las gobernaciones departamentales funcionarán de conformidad con las disposiciones de la Ley del Organismo Ejecutivo y las normas reglamentarias que la desarrollen. Para su funcionamiento recibirán recursos del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Las dependencias y entidades públicas con sede en el departamento, deben dar el apoyo requerido por los gobernadores departamentales, dentro del ámbito de su competencia. Las gobernaciones departamentales no pueden ejecutar programas o proyectos de inversión, ni prestar servicios públicos, salvo por delegación expresa de los ministros de Estado, en la forma y con el financiamiento que estos determinen”.

La última parte de este Artículo representa una de las limitaciones de la gobernación departamental por lo que considerarse necesario delegar y ampliar las atribuciones a los gobernadores departamentales, dotándolos de la facultad de decisión en asuntos de desarrollo y fortalecimiento del departamento, para la prestación de servicios y solución



inmediata a las necesidades en beneficio de la población, en coordinación con el gobierno central y las municipalidades.

La disposición contenida en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala refiere a la función del gobernador departamental correspondiente al gobierno del departamento, para cuyo ejercicio, se le asigna el mismo grado en la jerarquía administrativa y política que a un ministro de Estado.

En seguida, el Artículo 228 de la misma Constitución regula que: “en cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento”.

De conformidad con la normativa constitucional citada, el gobernador departamental, además de tener a su cargo el gobierno del departamento; desempeña una función esencial en la promoción del desarrollo del mismo, como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

En el mismo sentido, la Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 41 dispone: “El gobierno de los departamentos está a cargo de un Gobernador; nombrado por el presidente de la República. También habrá un gobernador suplente”.

De conformidad con esta normativa, el presidente de la República debe nombrar un gobernador titular y un suplente en cada departamento. Este último asumirá el cargo en



los casos en que el gobernador titular obtenga licencia temporal para dejar de ejercer sus funciones, cuando el puesto resulte vacante por alguna causa, y hasta que sea nombrado el titular.

En referencia a lo último expuesto, el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, en su parte conducente establece: "Cuando el gobernador obtenga licencia temporal para dejar de ejercer sus funciones asumirá el gobernador suplente; de igual forma asumirá, cuando el cargo quede vacante por cualquier causa, hasta que sea nombrado el titular, conforme al procedimiento establecido en este Artículo".

En términos generales cabe preguntarse ¿quién es el gobernador? El concepto constitucional de gobierno departamental equivale a la acción de gobernador para ejercer funciones administrativas de planificación, organización, dirección y control administrativo de dicha división territorial. "El sentido constitucional de gobierno departamental, se basa en el gobernador dotado de suficiente autoridad para ejercitar sus funciones, además respaldado por las calidades e inmunidades de cualquier ministro de Estado. Las calidades se relacionan con los requisitos del cargo, sueldo, gastos de representación, trato acorde a su dignidad de alto ejecutivo del gobierno inmunidades y privilegios".¹

En este sentido, se define el perfil del gobernador departamental como la persona de confianza del presidente de la República capacitado e instruido para gobernar en cada departamento, con la jerarquía de jefe político local. Capacitado en el sentido de que

¹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Tomo I, parte general. Pág. 400.



para ocupar ese puesto debe reunir no solo calidades sino preparación para la administración de la hacienda pública. Instruido, en actuaciones que deben estar alineadas a las políticas públicas que dicta el presidente de la República de Guatemala y no puede apartarse de dichos lineamientos porque de lo contrario dejaría de ser la persona de confianza de Jefe de gobierno.

1.2. Requisitos para ser gobernador departamental

Tal como lo establece el Artículo 227 constitucional anteriormente citado y la normativa ordinaria aplicable, los requisitos que debe reunir el aspirante a ocupar el cargo de gobernador departamental, en uso de la aplicación analógica, son los establecidos para los ministros de Estado en el Artículo 196 de la Constitución Política de la República en la siguiente forma:

“Para ser ministro de Estado se requiere:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y
- c) Ser mayor de treinta años”.

En cuanto a la normativa ordinaria aplicable, el mismo Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, dispone: “Tanto el gobernador titular como el suplente deben reunir las mismas calidades de un ministro de Estado, y en el ejercicio del cargo de gobernador gozan de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado



domiciliados durante los cinco años anteriores a su designación, en el departamento para el que fueren nombrados”.

1.2.1. Calidades

Siguiendo lo anteriormente expuesto, los requisitos para ser nombrado gobernador departamental son los siguientes:

Nacionalidad. El gobernador departamental deberá ser guatemalteco. En este caso, la Constitución Política de la República de Guatemala no califica el origen, por lo que se comprende que podrá ser guatemalteco de origen o naturalizado; “Al respecto, información obtenida de estudios internos realizados en la Unidad de Gacetas y Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, determina que el cargo de gobernador departamental podrá ser ocupado por guatemalteco de origen o naturalizado”.²

Hallarse en el goce de derechos ciudadanos. Para el efecto, el gobernador departamental debe calificar como persona capaz para el ejercicio de los derechos y deberes como ciudadano de la República de Guatemala, reconocidos por la Constitución Política de la República en el Artículo 135: “Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la Constitución y leyes de la República, los siguientes:

² Diana Irasema, Fernández Roca. **Recopilación de normativa para la elaboración del perfil del gobernador departamental**. Pág. 04.



- a) Servir y defender a la patria;
- b) Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República;
- c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos;
- d) Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;
- e) Obedecer las leyes;
- f) Guardar el debido respeto a las autoridades; y
- g) Prestar servicio militar y social, de acuerdo con la ley.

A estos deben agregarse los derechos y deberes políticos contenidos en el Artículo 136 que establece: "Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b) Elegir y ser electo;
- c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;



- d) Optar a cargos públicos;
- e) Participar en actividades políticas; y
- f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Ser mayor de 30 años. Con este requisito, se entiende que a los treinta años, el individuo ya es un adulto con un carácter formado y ha alcanzado cierto grado de madurez, habilidad y experiencia que una persona más joven aún no ha obtenido. Para garantizar que estas virtudes estén presentes en el gobernador departamental, el Constituyente determinó este mínimo de edad para poder acceder al cargo. En ese orden de ideas: “este requisito de la edad se relaciona con las condiciones de madurez política, experiencia laboral, estabilidad emocional, preparación profesional, capacidad gerencial, estabilidad económica y organización familiar que pueden faltar en una persona de menor edad”.³

Estar domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado. Este requisito, establecido en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República y el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, tiene la intención de que el gobernador habite en el departamento, para que conozca sus necesidades y este identificado con la población para la solución de los problemas y gestionar los proyectos de desarrollo, de conformidad con las normas

³ Castillo González. *Op. Cit.* Pág. 402.



constitucionales. Por lo que se entiende que “el tiempo de cinco años elimina del cargo a la persona no domiciliada en el departamento y elimina del cargo a la persona que adquiera domicilio días antes del nombramiento por intereses políticos y personales, ajenos al bien común del departamento”.⁴

Si bien, esto puede ser aceptable o razonable, se considera que el gobernador debe conocer muy a profundidad la realidad social del departamento en que sea nombrado como gobernador; tomando en cuenta que hay departamentos de la República de Guatemala muy extensos territorialmente que otros; o muy poblados que otros, el tiempo de estar domiciliado en el departamento debería ser como mínimo de 15 años asimismo, haber ejercido desempeñado profesionalmente en la mayor parte del departamento o por lo menos tener conocimiento de la cultura general y las necesidades principales de la región.

Por lo tanto, a los requisitos anteriores se debería agregar: “La capacidad, que se refiere a conocimientos, estudios, inteligencia y cultura general, apropiada para el cargo de gobernador y se prueba con títulos y diplomas y exámenes de selección; la idoneidad que se refiere a la aptitud, destreza y buena disposición física y mental, se establece por medio de exámenes médicos y manejo de equipos; y la honradez, que se deriva de un proceder recto, propio de una persona de honor y estimación, se prueba con documentos de antecedentes judiciales y policíacos y referencias comerciales y personales”.⁵

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.



1.3. Inmunidades

El término inmunidad es de gran importancia en derecho político, con relación a los Estados de organización democrática, porque se refiere a la prerrogativa que ampara a los representantes ante el Congreso de la República y otros altos funcionarios de Estado, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni presos mientras estén en ejercicio de su mandato, salvo el caso de haber sido sorprendidos in fraganti en la comisión de un delito considerado grave, sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el mismo organismo legislativo conceda la correspondiente autorización.

Una prerrogativa es un atributo que asiste a una determinada función a prevalecerse de una garantía excepcional o a eximirse de la observancia del orden jurídico. Se dice que la prerrogativa es el privilegio, gracia o exención que se concede legalmente a una persona en atención a su dignidad, empleo o cargo.

En realidad, no se trata de una prerrogativa establecida en beneficio del legislador o de los altos funcionarios a quienes este derecho les asiste, sino de una medida indispensable para evitar que pueda ejercerse sobre ellos una persecución judicial instada por los particulares y que afectaría a su independencia, por lo cual la inmunidad resulta esencial para el funcionamiento de una democracia.

Por lo tanto, se dice que: "La inviolabilidad (v.), con los alcances que quedan expresados, y la irresponsabilidad, que alude a su libertad de opinión, en el sentido de



que ningún miembro del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente ni molestado por las opiniones o discursos que emita en el ejercicio de la función legislativa. La prerrogativa expuesta es de orden constitucional”.⁶

Con referencia a los ministros, también se acostumbra: “Establecer ciertos privilegios, más relacionados con el Derecho Procesal Penal que con el Derecho Penal. Representan garantías en el enjuiciamiento encaminadas a impedir la interferencia de otros poderes que alteren la libertad del ejercicio de la función ministerial. Igualmente las leyes suelen establecer garantías para el enjuiciamiento de los miembros del Poder Judicial”.⁷

El cargo de gobernador departamental goza de inmunidad, preceptuado en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste...” los preceptos de la norma constitucional también se repite en el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo de esta forma: “Tanto el gobernador titular como el suplente deben reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado, y en el ejercicio del cargo de gobernador gozan de las mismas inmunidades que este...”

Esta figura jurídica, se aplica de conformidad con lo establecido en la Ley en Materia de

⁶ Ossorio, Manuel. Diccionario. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág. 500.

⁷ **Ibid.**



Antejuicio, Decreto número 85-2002 del Congreso de la República. Dicha normativa otorga competencia al Congreso de la República, para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra dichos funcionarios.

Para el efecto, en el Artículo 3 define: “Derecho de antejuicio es la garantía que la Constitución Política de la República o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley. El antejuicio es un derecho inherente al cargo, inalienable, imprescriptible e irrenunciable.”

Relacionado con lo anterior, el Artículo 4 de la misma ley dispone: “El antejuicio se origina por denuncia ante el juez de paz o querrela presentada ante juez de primera instancia penal. La denuncia o querrela podrá ser presentada por cualquier persona a la que le conste la comisión de un acto o hecho constitutivo de delito por parte de un dignatario o funcionario público, y no simplemente por razones espurias, políticas o ilegítimas”.

El Artículo 15 de la Ley en Materia de Antejuicio establece la competencia para conocer del antejuicio en contra de los gobernadores departamentales. “La justificación del derecho de antejuicio que más se conoce es aquella que supone que es una inmunidad de la cual goza el servidor público para que no pueda ser encausado criminalmente con



base en imputaciones falsas o venganzas políticas o personales”.⁸

“La institución del antejuicio protege la función y no la persona del funcionario o empleado público. Sin duda, pretende preservar la estabilidad del desempeño del cargo e impedir que el ejercicio de la función se vea menoscabado fundamentalmente por las vicisitudes políticas. De ahí que el antejuicio tenga más connotación política que jurídica”.⁹

Cabanellas lo describe como el: “trámite previo para garantía de jueces y magistrados y contra litigantes despechados o ciudadanos por demás impulsivos, en que se resuelve si ha lugar o no, proceder criminalmente contra tales funcionarios judiciales por razón de su cargo, sin decidir el fondo de la situación”.¹⁰

El antejuicio en Guatemala, es un derecho de rango constitucional y se ha concedido a funcionarios del Estado, para preservarles su estabilidad y protegerlos de juicios falsos o calumniosos, que pudieran influir en su ánimo al conocer y resolver problemas trascendentales del Estado.

El derecho de antejuicio, está relacionado con el orden público, es una garantía a funcionarios y dignatarios de la nación, para que no sean indebidamente sometidos a proceso penal, sin que antes una autoridad competente, declare que ha lugar a formación de causa penal, establecida la misma sobre la base del proceso mismo.

⁸ Fuentes Destarac, Mario. **El derecho de antejuicio. Cuaderno de estudio No. 36.** Pág. 5.

⁹ **Ibid.** Pág. 19.

¹⁰ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Pág. 186



En el trámite del antejuicio, conforme al debido proceso, deben aplicarse disposiciones comunes relacionadas a esta figura. Entre las más trascendentales están la competencia de las autoridades a quienes corresponderá conocerlo y declararlo o no con lugar; que en el procedimiento se observe el principio de legalidad y que por sobre todo esto, se evite que sea distorsionado, en su conocimiento y decisión, para favorecer procedimientos contradictorios al debido proceso.

1.4. Procedimiento para el nombramiento de gobernador departamental

El procedimiento para el nombramiento de dicho funcionario también tiene bases constitucionales. La norma contenida en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el gobernador departamental es nombrado por el presidente de la República de Guatemala. El Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo amplía dicha disposición, en el sentido que los gobernadores departamentales y suplentes serán nombrados por el presidente de la República de Guatemala, tomando en consideración la terna de candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural del respectivo departamento de que se trate.

En efecto, la misma ley que regula dicho consejo, establece en el Artículo 10 literal k), que una de sus funciones es: “Proponer al Presidente de la República las temáticas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del Artículo nueve de esta ley”.



Tomando en cuenta lo anterior los representantes que tendrán voz y voto para postular dicha terna, serán:

Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;

Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;

Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;

Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;

Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;

Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;

Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;

Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento,



Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;

Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento.

Podría haber una contradicción entre lo establecido en el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo y el Artículo 10 literal k) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, respecto que el primer artículo citado establece que los que pueden proponer la terna de candidatos al presidente de la República son los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural del departamento de que se trate. Sin embargo el Artículo 10 literal k) incluye a un representante de la Universidad de San Carlos, con voz y voto. Siendo la Universidad de San Carlos de Guatemala, una entidad estatal y de acuerdo con el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, no debería tener voz y voto para proponer dicha terna.

1.5. Procedimiento para su destitución

En este aspecto, la Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 43, regula que: “El Presidente de la República podrá destituir de su cargo a los gobernadores, cuando a su juicio convenga al mejor servicio público.”

Este es uno de los puntos de la problemática que se pretende evidenciar en el presente trabajo. Como un derivado del procedimiento de nombramiento por parte del presidente de la República de Guatemala, el gobernador departamental queda sujeto directamente bajo las órdenes del presidente. Esta modalidad en determinados casos puede afectar



el curso de la administración departamental, detener la aprobación de los proyectos de desarrollo.

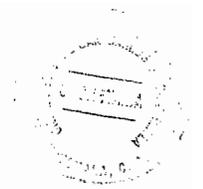
En ese sentido: “La conveniencia es una espada sobre la cabeza del gobernador, lista para cortar su libertad en el ejercicio del gobierno departamental, si de pronto, defiende los intereses departamentales y por tal motivo entra en conflicto con alguna autoridad o disposición del Ejecutivo. La destitución ‘por razones de conveniencia’ puede consumarse por motivos exclusivamente políticos y de corrupción ajenos al buen servicio”.¹¹

La legislación en este caso, le otorga al presidente de la República una amplia facultad discrecional para nombrar y remover a los gobernadores departamentales, lo que puede tener implicaciones tanto políticas y consecuencias negativas en el tratamiento de los negocios públicos departamentales. Esta problemática puede solucionarse si se modifican los artículos constitucionales y ordinarios que regulan el nombramiento y destitución del gobernador departamental, tal como se expondrá en los capítulos subsiguientes del presente trabajo.

1.6. Atribuciones

El gobernador departamental, como responsable de asuntos públicos en el departamento y el consejo departamental de desarrollo urbano y rural, como encargado de la promoción del desarrollo del mismo, son las dos autoridades competentes en el

¹¹ Castillo González. *Op. Cit.* Pág. 406.



departamento, que desarrollan funciones distintas pero complementarias; cabe destacar aquí que la función de gobernar comprende además la promoción del desarrollo.

Las funciones que le corresponden al gobernador departamental de conformidad con la ley, son de carácter político y administrativo. Las funciones políticas corresponden al ejercicio del gobierno del departamento, conforme a una ideología política basada en los principios de su partido político y además en principios de bien común, unidad, igualdad e imparcialidad, consistentes en dirigir toda la actividad y la política en el departamento y tomar las decisiones con base a los lineamientos políticos establecidos por el Gobierno Central.

De esto se deduce que la relación administrativa política entre el gobernador departamental y el gobierno central es de tipo vertical porque el gobernador recibe instrucciones directamente del presidente de la República, administrando en este contexto el departamento lo que además influye sobre su función de presidente del consejo departamental de desarrollo urbano y rural.

Las funciones administrativas del gobernador departamental consisten en decidir sobre los negocios y asuntos de interés departamental o regional, además de la ejecución de las decisiones políticas y administrativas, el cumplimiento de la ley en la resolución de los asuntos sometidos a su consideración y la prestación de servicios públicos.

El Artículo 47 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece una serie de funciones del gobernador departamental de la siguiente manera:



“Además de las dispuestas en otras leyes y las contenidas en otras partes de la presente ley, corresponden a los gobernadores departamentales las siguientes funciones:

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al presidente de la República.
- b) Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda.
- d) Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central.
- e) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con Artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República.



- f) Informar directamente y sin demora a los ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los ministros de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil.

- g) Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.

- h) Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil. Deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiente y eficaz administración de la gobernación departamental.

- i) Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

- j) Desempeñar las funciones del ramo del Interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación.

- k) Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos.



- l) Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento.

- m) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del ministro de Gobernación.

Esta serie de funciones del gobernador departamental son tan importantes para la promoción del desarrollo del departamento. Como se puede ver en la literal a) de este artículo existe una forma vertical de representación que ejerce dicho funcionario, porque literalmente representa al presidente de la República en dicho departamento; desde ahí empieza las directrices de su actuación.

Luego debe presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. Se supone que en este caso puede proponer las directrices políticas y administrativas que dicho consejo implementará en el departamento. En el contexto de que el gobernador recibe instrucciones directas del presidente de la República, fácilmente éste último termina influenciando en la toma de decisiones a nivel departamental. Esto en concordancia con lo establecido en la literal d) del artículo en análisis, que implica propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central.

En cuanto a la literal c) se considera que debe ser una de las funciones elementales del gobernador respecto a que debe velar por la efectiva ejecución del presupuesto de



inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución. Esta función resultaría ser más efectiva si entre la gobernación departamental y el gobierno central existe una relación de coordinación y no una relación de subordinación derivado del nombramiento y dependencia del gobierno central.



CAPÍTULO II

2. Sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural y el consejo departamental

2.1. Generalidades

El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, es el principal medio de participación de la población guatemalteca, en la gestión pública para la planificación democrática del desarrollo del país.

Con base en los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, de conformidad con el Decreto 11-2002 del Congreso de la República, Ley General de Descentralización; su objeto es promover sistemáticamente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, propiciando una amplia participación de todos los pueblos y sectores del territorio guatemalteco, en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

Diseñada en cinco niveles, de los cuales los tres primeros, nacional, regional y departamental son constitucionales; el ámbito municipal contenido en el Código Municipal y el comunitario contemplado en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, todos desarrollados por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento.



La estructura del sistema se orienta desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y población no indígena, así como los diversos sectores que constituyen el Estado de Guatemala, sin exclusión ni discriminación de ninguna clase mediante la creación de mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitarios, municipal, departamental, regional y nacional.

El sistema se rige por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, desarrollados en el Artículo 2 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, que permita condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

2.2. Su importancia

Los Consejos de desarrollo constituyen un sistema de coordinación entre las instituciones públicas y privadas para la formulación de políticas orientadas al desarrollo en todos los niveles de la organización política administrativa del país.

Su existencia se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde está contenido el mandato que obliga al Estado a promover el desarrollo nacional y regional, la descentralización política, administrativa, financiera y económica, y la participación de las comunidades en la ejecución de los programas de salud.



Lo referente a la descentralización se encuentra en los Artículos 119, 224 y 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Los Artículos 225, 226, 228 y 231 hacen referencia directamente a la instauración de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en los niveles que son: nacional, para la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, y el ordenamiento territorial; regional, departamental y en la región metropolitana; y el Artículo 229 se relaciona con el aporte financiero del gobierno central a los departamentos para su funcionamiento.

2.3. Integración en niveles de participación

Como se ha dicho, este sistema se está compuesto de cinco niveles de participación de las cuales se hace una breve exposición.

2.3.1. Nivel nacional

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, establecido en el Artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala, desarrollado en los Artículos cinco y seis de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 19 al 28 del Reglamento de la indicada ley, concebido para organizar y coordinar la administración pública, en la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, coordinado por el presidente de la República de Guatemala. Se integra de la siguiente manera:



- a) **Coordinador, presidente de la República de Guatemala.**

- b) **Un alcalde, en representación de las corporaciones municipales de cada una de las regiones;**

- c) **Ministro de Finanzas Públicas y Ministros de Estado que el presidente de la República designe;**

- d) **Secretario de Planificación y programación de la Presidencia, que actúa como secretario;**

- e) **Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;**

- f) **Coordinadores de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural.**

- g) **Cuatro representantes del pueblo maya, uno del xinca y uno del garífuna.**

- h) **Un representante de las organizaciones cooperativas;**

- i) **Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y mediana empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;**

- j) **Dos representantes de las organizaciones campesinas.**



- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- o) Un representante de la Secretaría Presidencial de la mujer;
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- q) Un representante de las universidades privadas del país.

Las funciones, para las cuales ha sido creado son diversas, pero entre las principales están la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, promoviendo sistemáticamente la descentralización de la administración pública y coordinación interinstitucional, promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema en el cumplimiento de sus cometidos, la organización y participación de la población en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la nación, considerando los planes de desarrollo regionales y departamentales, encargándose de enviarlos al ejecutivo para su incorporación a la



política nacional de desarrollo; verificando y evaluando su cumplimiento y proponiendo medidas correctivas a la presidencia o entidades responsables.

Tiene facultad para conocer montos máximos de pre inversión e inversión pública por región o departamento, para el año fiscal siguiente, del proyecto de presupuesto general del Estado y proponer a la presidencia recomendaciones o cambios, conocer e informar a nivel regional sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión pública del año fiscal anterior. Asimismo la promoción de políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones en sus cinco niveles.

2.3.2. Nivel regional

Este nivel de participación se encuentra establecido en el Artículo 226 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Asimismo se desarrolla en los Artículos 7, 8 y 18 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y del 29 al 34 del Reglamento de dicha ley, en donde se regula que debe existir uno en cada región del país, con apoyo financiero, de acuerdo al Decreto 70-86 del Congreso de la República, que determina las regiones de nuestro país, siendo las siguientes:

- I. Región metropolitana: departamento de Guatemala.

- II. Región norte: Alta Verapaz y Baja Verapaz.

- III. Región nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.



IV. Región suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.

V. Región central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.

VI. Región suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.

VII. Región noroccidente: Huehuetenango y Quiché.

VIII. Región Petén: Petén.

Cada región está dirigida por un Consejo Regional de Desarrollo, el cual entre las funciones que tiene asignadas están: la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento, organización y participación efectiva de la población en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la región; promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública, como la coordinación interinstitucional de la región; formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región.

A nivel regional, se encarga de promover, dar seguimiento, verificar, evaluar y proponer medidas correctivas a las entidades responsables de la ejecución de políticas de desarrollo urbano y rural en su jurisdicción. Constituye el cuarto nivel del sistema de consejos de desarrollo.



2.3.3. Nivel departamental

Se considera que este es el nivel que mayor funcionamiento presenta, debido principalmente que es donde se elabora el Listado Geográfico de Obras, que pasa a formar parte del Sistema Nacional de Inversión Pública y del Programa de Inversión Física y Financiera, incluido en el Presupuesto General del Estado.

El Artículo 228 de la Constitución Política de la República, desarrollado en los Artículos 9 y 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 35 al 41 del Reglamento respectivo, regula todo lo referente con apoyo financiero, para promover el desarrollo del departamento, presidido por el gobernador departamental e integrado por los alcaldes de los municipios de la jurisdicción y representantes del sector público y privado organizados, integrado de la siguiente manera:

- a. Gobernador departamental, que lo preside y coordina;
- b. Los alcaldes municipales del departamento;
- c. Jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la presidencia de, quien actúa como secretario;
- d. Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;



- e. Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en el departamento;
- f. Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- g. Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeña y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h. Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i. Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- j. Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k. Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l. Un representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;
- m. Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;



n. Un representante de las Universidades privadas que operen en el departamento;

o. Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Dicho consejo desempeña funciones determinadas en la ley, tal como el apoyo a las municipalidades, la promoción y facilitación de la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo integral del departamento.

Debe promover sistemáticamente la descentralización y desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento. La formulación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, considerando los planes de desarrollo de los municipios y remitiéndolos al nivel superior del sistema.

En base a los montos máximos de pre inversión e inversión pública en el departamento, provenientes del presupuesto general del Estado, para el año fiscal siguiente, puede proponer al Consejo Regional recomendaciones o cambios, asimismo proponerle la distribución del monto máximo de recursos de pre inversión e inversión pública.

Como se dijo anteriormente, este es uno de los niveles de participación donde confluyen diversos sectores sociales y uno de los más importantes en el ámbito político a nivel departamental.



2.3.4. Nivel municipal

Este nivel de participación está a cargo del Concejo Municipal de Desarrollo, regulado en los Artículos 11 y 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 42 al 51 de su Reglamento. El Concejo Municipal es el que está llamado a organizar comunitariamente la población.

El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: “El Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

De conformidad con el Artículo 9 del Código Municipal: “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”.

Asimismo, el Artículo 33 del citado Código establece que: “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la



integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”.

La instauración del nivel municipal en los sistemas de consejos de desarrollo, según lo preceptuado en el Artículo 11 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Artículo 42 y 43 de su Reglamento, es atribución del gobierno del municipio, que de acuerdo al Artículo 8, inciso d) del Código Municipal, debe tener en cuenta como elemento del municipio a la comunidad organizada.

Los síndicos y concejales que participarán, deben ser designados por el Concejo Municipal, a quienes se deben unir los representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de la jurisdicción. El Artículo 45 del referido reglamento establece el apoyo de la Corporación Municipal a los consejos de desarrollo de su municipio tanto en el nivel municipal como en el comunitario, estableciendo el mecanismo.

El Código Municipal, Artículo 132 se establece: “El Alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de desarrollo...” y en el Artículo 135: “Para hacer posible la auditoria social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el consejo municipal de desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal...”

La integración de este ente, se ha diseñado así:



- a. El alcalde municipal, quien coordina;
- b. Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- c. Los representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, hasta un número de veinte, designados por los coordinadores de los consejos comunitarios de desarrollo;
- d. Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad;
- e. Los representantes de las entidades civiles locales que sean convocados.

Las funciones que desarrolla, aparecen establecidas en el Artículo 12 de la ley de Consejos de Desarrollo lo que se amplía en el 44 del Reglamento, en el cual se destaca la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral del municipio.

Asimismo, debe cumplir con otras funciones como: la coordinación interinstitucional en el municipio, el fortalecimiento de la autonomía municipal, siendo el canal de información hacia los Consejos Comunitarios de Desarrollo, sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública local, con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.



2.3.5. Nivel comunitario

Se encuentra a cargo del Consejo Comunitario de Desarrollo, establecido en los Artículos del 13 al 17 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 52 al 55 del Reglamento respectivo. Son instituciones creadas para organizar las comunidades que integran el municipio, para participar en su desarrollo. Ocupan el quinto nivel del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural de la administración pública guatemalteca y se constituyen como la organización base del mismo. Son los encargados, de proveer al gobierno del municipio, la información necesaria para atender las necesidades básicas de la población rural de su jurisdicción, a través del Concejo Municipal de Desarrollo o en su defecto del alcalde comunitario o auxiliar que lo preside.

Este concejo recoge de la población rural los proyectos, planes y programas prioritarios en su jurisdicción, le dan seguimiento desde la gestión hasta la ejecución y ejercen auditoria social.

Si en un municipio existen más de 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Concejo Municipal de Desarrollo, puede establecer los de segundo nivel, integrándolo, conforme lo regula el Artículo 15 de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y 53 del Reglamento de la misma. Se integra de la siguiente manera:

- a. La asamblea comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad;



b. El órgano de coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente. Estableciendo la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Artículo 16, su integración de la siguiente forma:

a. El alcalde comunitario, quien lo preside.

b. Hasta un máximo de doce representantes electos por la asamblea general.

El órgano de coordinación debe ejecutar las acciones de la asamblea comunitaria e informar los resultados obtenidos; administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que se obtengan, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad e informar a la asamblea comunitaria sobre dicha administración.

Debe asimismo convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias de Consejo Comunitario de Desarrollo, determinadas en el Artículo 17 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, complementado por el Artículo 16, que de determina como parte de su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoria social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los organismos de Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la comunidad.

Las funciones de un Consejo Comunitario de Desarrollo, aparecen establecidas en el Artículo 14 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural las determina y



destacan las de elegir a los integrantes del órgano de coordinación, fijar el período de duración de sus cargos; promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de sus necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.

Promover y velar por la coordinación tanto entre autoridades comunitarias, organizaciones y miembros de la comunidad, como entre instituciones públicas y privadas; dar seguimiento a ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y al ser oportuno, proponer medidas correctivas al concejo municipal de desarrollo o entidades correspondientes y exigir su cumplimiento.

Se contempla otros órganos que pueden existir en un Consejo Comunitario de Desarrollo, tal es el caso cuando exista en el lugar al menos una comunidad indígena, caso en el cual se contempla la existencia de consejos asesores indígenas, con una función asesora a los órganos de coordinación de los órganos comunitarios.

Se integran con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, pudiendo ser apoyados por el gobierno municipal si así lo solicitaren.

Otro caso es el de la formación de comisiones de trabajo, que vienen siendo grupos de personas que se conforman en lo interno del Consejo Comunitario de Desarrollo, para hacerse cargo de atribuciones específicas, tanto en la gestión como en el seguimiento



de programas y proyectos que deban tener lugar en el espacio local, en la búsqueda del desarrollo, que sustituyen a los denominados comités, pero que no determinan la desaparición de los existentes, sino puede interpretarse como la sustitución de los mismos en el futuro.





CAPÍTULO III

3. Reformas sobre el procedimiento de nombramiento de gobernador departamental

Actualmente, en Guatemala, es común escuchar sobre el nombramiento de personas a cargos públicos sin que tengan su constancia de solvencia o finiquito de la institución en la cual prestó sus servicios y de la Contraloría General de Cuentas. Para el nombramiento de gobernador departamental, debe ser éste uno de los requisitos indispensables.

Y más aún para el cargo de gobernador se ha prestado al favoritismo político o un premio de consolación para quienes no logran ganar una diputación al Congreso de la República. Tal como se indica en una nota periodística de Prensa Libre de fecha 30 de enero de 2012 referente al proceso de nombramiento de gobernadores: “Como si se tratara de un premio de consolación, los candidatos a diputados y alcaldes...que no lograron conseguir una curul o la jefatura edil, por falta de votos o porque fueron retirados de la contienda, ahora han optado por postularse como gobernadores. Incluso algunos tratan de colocar a familiares o amigos en tales puestos”.¹²

Por ejemplo, en Quetzaltenango se postula una persona, quien participó para una diputación en San Marcos, no ganó la diputación, por lo cual buscaba ocupar la

¹² Prensa Libre. http://www.prensallibre.com/noticias/Excandidatos-van-gobernaciones_0_637136305.html. consultado el 01/02/2014.



Gobernación de ese departamento, aunque compite contra otros candidatos propuestos por la sociedad civil.

De acuerdo con la nota periodística citada, similar situación se vivía en el departamento de Petén, en donde la terna es encabezada por una persona, quien participó como candidato a diputado por la segunda casilla.

De acuerdo con un profesional del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales, consultado por un diario de circulación a nivel nacional: “El partido de gobierno quiere tener la sartén por el mango y por eso busca a funcionarios que estén alineados a las decisiones que tome”.¹³

“A nivel político..., es estratégico para ejecutar lo que el Gobierno quiere. En el aspecto económico..., a los diputados les conviene tener a un gobernador afín, porque este preside el Codede, -Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural- encargado de establecer las obras de infraestructura física en cada uno de los departamentos, así como de las empresas que se contratan para ejecutarlos”.¹⁴

Otra nota informativa de fecha 31 de enero de 2012, hace referencia a anomalías en relación al procedimiento de elección del gobernador departamental de Huehuetenango. Un representante de la sociedad civil de dicho departamento aducía que en el proceso de presentación y selección de candidatos a la terna que fue

¹³ **Ibid.**

¹⁴ **Ibid.**



propuesta para el nombramiento del funcionario, había anomalías consistentes en la designación de personas que: “no pasaron el proceso establecido en la Ley de Consejos de Desarrollo”.¹⁵

Dicha situación deslegitima el trabajo que realizan las organizaciones civiles para la proposición y nombramiento de gobernador departamental al no cumplirse con el procedimiento establecido por la Ley de los Consejos de Desarrollo.

Puede notarse entonces que el sistema actual de nombramiento de gobernador departamental se presta a muchas anomalías, entre ellas de servir para favores políticos de ex candidatos a cargos de elección popular y que no tienen la aprobación popular.

3.1. Reformas en la Constitución Política de la República de Guatemala

El propósito del presente trabajo es dar a conocer algunas consideraciones sobre la posibilidad de cambiar el procedimiento de elección y nombramiento del gobernador departamental que a la vez funciona como el presidente del Consejo Departamental de Desarrollo.

A continuación se presentan algunas propuestas que se recomienda modificar en la legislación guatemalteca. En los anteriores capítulos se habla de las normativas que

¹⁵ Diario La Hora. Denuncian anomalías en proceso de nombramiento de gobernador. <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/departamental/152208-denuncian-anomalias-en-proceso-de-nombramiento-de-gobernador>-consultado el 01/02/2014.



regulan el nombramiento, las funciones y atribuciones del gobernador departamental, así como de los requisitos que debe reunir para poder ser nombrado en ese cargo.

Definitivamente dichos cambios no serán posibles con las disposiciones constitucionales vigentes. Por lo que, en este trabajo se hace una exposición de la problemática derivada del sistema actual de nombramiento de dicho funcionario. Será necesario que en el futuro, en una posible reforma constitucional sea incluida como punto de discusión para reformar el Artículo 227 de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, para establecer que el gobernador departamental sea electo en asamblea ordinaria del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. Esto, tomando en cuenta que el gobernador, además de ejercer dicha función, también lo ejerce como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo.

El Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, actualmente regula: "El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado".

La propuesta sería la siguiente: "El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador electo y nombrado en Asamblea Ordinaria del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado



domiciliado como mínimo los quince años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural normará la forma de elección y nombramiento del gobernador departamental.”

Lo anterior se armoniza con el Artículo 228 de la Constitución de la República de Guatemala que dispone: “En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento”.

3.2. Reformas en las normas ordinarias

El procedimiento para el nombramiento del gobernador departamental titular y el suplente, el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo otorga al presidente de la República de Guatemala una facultad discrecional para designarlos, en virtud de que establece que lo hará tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo; sin embargo, no le impone la obligación de hacerlo; en consecuencia, el presidente puede nombrar o no a uno de los candidatos propuestos. Igualmente, tiene la facultad de removerlo de su cargo, siempre que a su juicio convenga al mejor servicio público.

En ese sentido, se recomienda que el Artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo sea



derogado ya que si el Consejo Departamental de Desarrollo se le concede las facultades para nombrar al gobernador y que al mismo tiempo, este funcionario es el presidente del dicho consejo, entonces el procedimiento de nombramiento del mismo debe estar regulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Asimismo, también se recomienda que el Artículo 41 de la mencionada normativa sea modificado. Actualmente se encuentra así: "El gobierno de los departamentos está a cargo de un Gobernador, nombrado por el presidente de la República. También habrá un gobernador suplente".

En este sentido es conveniente sea derogado el párrafo que dice: "nombrado por el Presidente de la República."

En lo referente a las destituciones, se recomienda derogar el Artículo 43 establece: "El presidente de la República podrá destituir de su cargo a los gobernadores, cuando a su juicio convenga al mejor servicio pública".

Como ha quedado establecido en las páginas anteriores la discrecionalidad con que se trata el tema de la destitución de los gobernadores por parte del Organismo Ejecutivo tiene consecuencias en el desarrollo de las políticas públicas departamentales. Por lo que es conveniente derogar dicho artículo de la Ley del Organismo Ejecutivo. En lo que se refiere a este tema debe ser desarrollado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



Esto conlleva a modificar el Artículo 46 de la Ley del Organismo Ejecutivo que establece: “Los gobernadores departamentales dependen de la presidencia de la República, por conducto del ministro de Gobernación. Existe independencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares, salvo las excepciones reguladas por ley”.

La propuesta sería: “Para la dirección de los asuntos públicos departamentales, los gobernadores mantienen una relación de coordinación con la Presidencia de la República, por conducto del ministro de Gobernación, bajo el principio de la unidad nacional del Estado de Guatemala. Existe independencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares, salvo las excepciones reguladas por ley”.

3.3. Nuevos requisitos para ser nombrado gobernador departamental

Hay que tomar en cuenta en la actualidad que las calidades que se establecen en los distintos instrumentos legales que regulan el procedimiento de nombramiento, se encuentran:

- a. Ser guatemalteco;
- b. Mayor de treinta años;
- c. Hallarse en el libre ejercicio de sus derechos de ciudadano;



- d. Estar domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado;
- e. Capacidad;
- f. Idoneidad; y
- g. Honradez.

Además de las capacidades técnicas para el puesto, se requiere de otras cualidades establecidas en el Acuerdo Gubernativo Número 197 -2004, Normas de Ética del Organismo Ejecutivo; entre las más importantes se consideran: probidad, transparencia, discreción, diligencia, eficiencia, eficacia, calidad y profesionalismo.

Se considera muy importante todas estas cualidades estas cualidades para ser nombrado gobernador departamental y ejercer como tal la función de promover el desarrollo del departamento.

La modificación que se recomienda hacer en cuanto al tiempo de estar domiciliado en el departamento. Para que una persona pueda conocer su departamento no basta con que lleve cinco años domiciliado. Debería tener conocimiento sobre las distintas necesidades o acciones de desarrollo local en todos o en la mayoría de los municipios especialmente cuando se trata de departamentos muy extensos. Y para ello, debería no solo tener estos cinco años sino más. En ese sentido debería ser como 15 o 20



años lo que la ley debe exigir para que una persona pueda ser nombrada gobernador departamental, además de todas las demás cualidades.

También se debe atender lo que se establece en el Artículo 15 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos: “Los ciudadanos guatemaltecos que no tengan impedimento legal y que reúnan las calidades necesarias, tienen derecho a optar a cargos y empleos públicos de conformidad con la ley. Para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas de méritos de capacidad, idoneidad y honradez”.

Esas razones de mérito de capacidad, idoneidad y honradez es lo que actualmente se obvia en el nombramiento de la función pública en Guatemala.

La ley citada, establece en el Artículo 16 que no puede optar a desempeñar cargo o empleo público, quien de conformidad con leyes específicas tenga impedimento, y en ningún caso quien no demuestre fehacientemente méritos de capacidad, idoneidad y honradez; asimismo, establece:

“Tampoco podrán optar a ningún cargo o empleo público:

- a) Quienes no reúnan las calidades y requisitos requeridos para el ejercicio del cargo o empleo de que se trate.
- b) 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;

- c) Quienes hayan renunciado o perdido la nacionalidad guatemalteca;
- d) Quienes no estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos o hayan sido inhabilitados para ejercer cargos públicos;
- e) 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 transcurran cinco años de ocurrido el hecho;
- f) 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 transcurran cinco años de ocurrido el hecho;
- g) El ebrio consuetudinario y el toxicómano; y,



h) El declarado en quiebra mientras no obtenga su rehabilitación.”

3.4. Nueva jerarquía administrativa del gobernador

La propuesta es que el Consejo departamental de Desarrollo Urbano y Rural como ente colegiado elija a la persona que la preside, quien es el gobernador departamental. Con este nuevo sistema se considera que habrá cambios en la administración de dicho consejo y existirá una nueva relación entre autoridades departamentales y el gobierno central.

En el sentido anteriormente expuesto, la jerarquía administrativa del gobernador departamental consiste en que éste se sujeta a las directrices políticas del consejo departamental de desarrollo respectivo con quien coordina el avance de los proyectos de desarrollo.

Cambia entonces la jerarquía actual en la cual el gobernador está sujeto directamente a las órdenes del presidente de la República, quien puede influir en sus decisiones dentro de la política de desarrollo departamental, ya que dicho gobernador puede ser destituido por el propio presidente cuando así convenga a los servicios públicos, lo cual puede deberse en muchos casos a intereses políticos y sectoriales y no en interés sobre el bien común.



3.5. Beneficios

Como beneficio directo de este cambio de procedimiento es que la función del gobernador departamental tiene legitimidad en cuanto se desempeña como presidente del Consejo departamental de desarrollo. Lo anterior sería así, porque los integrantes de dicho consejo son autoridades más cercanas a la población, en las comunidades urbanas y rurales a diferencia del presidente de la República que si bien representa la unidad nacional no necesariamente tiene acercamiento directo con toda la población, especialmente en los municipios más retirados del centro del país.

Otra ventaja con este nuevo sistema, el Consejo departamental, también podrá proceder a destituir al gobernador tomando en cuenta las causales que se establezcan en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pues no debe estar sujeta su destitución a la discrecionalidad como actualmente lo ejerce la Presidencia de la República. Con esta nueva modalidad se puede garantizar la estabilidad en el puesto como gobernador.

En el apartado siguiente se analiza lo referente a dicha legitimidad política.

3.6. Legitimidad política derivado del cambio de procedimiento

¿Qué es la legitimidad política de la autoridad? Primero se define la legitimidad como: "Cualidad que presenta un poder de adecuarse a los cánones aceptados socialmente en un contexto social determinado o en otras palabras creer que a pesar de los



defectos y fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas y por lo tanto pueden exigir obediencias”.¹⁶

Hay que puntualizar que el poder público, se conforma necesariamente de dos elementos esenciales que son la dominación y la competencia. De acuerdo con Naranjo Mesa: “el elemento dominación consiste en la capacidad material de hacer cumplir las decisiones de los gobernantes”.¹⁷

De esto se deriva el poder de obligar, aún por la fuerza, a los gobernados a obedecer esas decisiones. La voluntad de dominación es característica común del gobernante, esta voluntad puede ser más o menos acentuada según la naturaleza del régimen político imperante, del mismo gobierno o aún de la propia personalidad del gobernante. En los regímenes políticos que cuentan con mayor apoyo ciudadano, es decir con más amplia base de legitimidad, el elemento dominación se manifiesta de manera más atenuada por cuanto se hace menos necesario que la voluntad de dominación se traduzca en actos de autoridad.

Sin embargo, en todos los regímenes democráticos se necesita de la fuerza para mantener el orden y la seguridad, de tal manera que: “Todo gobierno, por amplia que sea su base popular, requiere en su ejercicio de la fuerza material para imponer su voluntad sobre aquellos individuos o sectores que pretendan desconocerla. Para ello

¹⁶ González Camargo, Edna Elizabeth. *Introducción a la ciencia política*. Pág. 479.

¹⁷ Naranjo Mesa. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Pág. 120



dispone del aparato coercitivo del Estado".¹⁸ Dichos aparatos coercitivos son las fuerzas militares y de policía, organismos de seguridad, sistema penitenciario, entre otros con los que cuentan cada uno de los Estados en particular.

El otro elemento del poder público a que se hizo referencia es la competencia la cual consiste en la actitud del gobernante para adoptar soluciones justas a los problemas que plantea la conducción del conglomerado social.

Ese espacio de autoridad acompaña naturalmente a la competencia y supone la adhesión de ese conglomerado social y hace que normalmente los mandatos de autoridad sean obedecidos, sin necesidad de recurrir a la fuerza. En cuanto a la importancia de este elemento se indica que: "en el ejercicio del poder público, en un régimen auténticamente democrático y en un Estado de derecho, el elemento competencia debe predominar sobre el elemento dominación; es decir este viene a estar subordinado al primero".¹⁹

En ese orden de razonamientos, se puede decir que, cuando se da en una organización política determinada primacía al elemento competencia, se está frente a un poder de derecho legítimo políticamente; en cambio cuando en una organización política predomina el uso de la fuerza generalmente se está frente a un poder de hecho.

En el caso guatemalteco, donde hace falta consolidar la democracia es una realidad

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.



que a diario se ve que se utiliza más la fuerza pública para sujetar o llevar al orden a quienes no están de acuerdo con las políticas que implementa el poder político gobernante.

La legitimidad política, es uno de los componentes fundamentales del elemento competencia del poder, que hace duradero a cualquier gobierno, o sistema de gobierno.

Se puede decir que la legitimidad del poder está por el consenso de los miembros de la comunidad a someterse a ese poder; al ser el hombre libre por naturaleza no puede suponerse que se someta a ningún poder de autoridad si no es por su propio consentimiento, el cual legitima y justifica dicho poder ejercido sobre él.

Asimismo, se dice que la legitimidad es entendida como la justificación de estar investido de poderes de mando. De acuerdo con ello, el monopolio de la fuerza no es suficiente para caracterizar un poder como político, en la medida que también es necesario que el poder sea legitimado, reconocido válido bajo algún título.

Se trata de un orden que los sujetos se representan mentalmente como reglas que se deben observar. Esa representación descansa en el carisma, la tradición o la legalidad.

El poder entonces, es legítimo, cuando es discernido de conformidad a los criterios admitidos como válidos por el grupo político sobre el cual se detenta ese poder. En otras palabras, la legitimidad depende del grupo de personas sobre las cuales se ejerce dicho poder.



El concepto de legitimidad está referido al derecho a mandar y al deber de obedecer, y este hecho se produce en el momento mismo en que una persona asume esa posición de mandar y por virtud de esa decisión los demás presumen que deben de obedecer.

En la actualidad se pueden distinguir tres tipos de legitimidad:

Legitimidad racional: descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

Legitimidad tradicional: descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer esa autoridad.

Legitimidad carismática: se obedece al caudillo calificado por razones de confianza personal. En resumen, la legitimidad es la creencia extendida y aceptada en la sociedad, del derecho o la razón que para mandar tiene un gobernante y que motiva principalmente la obediencia de los gobernados.

La resistencia al poder; un elemento siempre presente en los seres humanos, y por ende en la sociedad; gracias a la legitimidad, se convierte en un fenómeno menor o casi nulo. El que manda no va ser contestado en su condición de gobernante.

El otro componente del elemento competencia, sustento fundamental del poder, se



puede decir que la contraparte de la legitimidad, es el consentimiento.

Si bien hemos visto que la legitimidad tiene que ver en mucho con la idea, o ideología que un pueblo o sociedad tienen de la forma en que se ha de ejercer el poder, el consentimiento, está más bien ligado a la actitud individual de cada uno, para aceptar dicho poder, con la mínima resistencia.

Como se ha visto, el poder está siempre en manos de una minoría de individuos aislados o de pequeños grupos, pero siempre bien organizados.

Es por esta razón que se impone sin demasiadas dificultades, dado que el grueso de la población presta una obediencia espontánea a sus decisiones. El poder más fuerte se derrumbaría en unas cuantas horas y la policía y la justicia se paralizarían completa e instantáneamente si todos los gobernados se pusiesen de acuerdo para negarse simultáneamente a obedecer. Es decir que si no hay un mínimo de aceptación el poder cae, no puede mantenerse. Como es una actitud individual de cada uno, se reconocen tres tipos bien definidos de consentimiento:

Consentimiento activo: dado por el grupo de personas que están comprometidas con el poder y que impulsan la obediencia a sus dictados, buscando influir en la población para que respalde al mismo. Es el caso de aquellos funcionarios del gobierno y de quienes están cerca por interés, convicción, simpatía, etcétera. Se nota claramente entre los integrantes de los partidos de gobierno, activistas, medios de prensa comprometidos y otros similares en los gobiernos democráticos.



Consentimiento pasivo o presunto: consiste en la conformidad forzosa que, con su inacción, otorgan prácticamente todas aquellas personas que en su fuero interno desean otras instituciones de gobierno, o que repudian a las concretas personas que en un determinado momento las rigen, pero que no hacen nada material ni expresan de forma activa ese repudio. Es también el caso de quienes no se preocupan por el Poder y sus decisiones, simplemente acatan porque tienen que acatar. Es el caso de la mayoría de la población.

Consentimiento negativo: en este punto, se reconoce dos tipos de actitudes. Primera, la de aquellos que tolerando el sistema, rechazan al gobernante en concreto o los actos o disposiciones que el gobernante toma. Son la oposición en una democracia. Segunda, la de aquellos que no solo no consienten al gobernante, sino que rechazan al sistema, y rechazarán a cualquiera que gobierne bajo dichos supuestos de legitimidad.

Finalmente, es preciso indicar sobre la idea de que siendo el consentimiento una actitud individual de cada miembro de la sociedad, también dicho consentimiento se da por condicionamientos como la costumbre, es decir aceptar el tipo de gobierno porque así ha sido desde hace tiempo, el simple temor al castigo, los que se opongan podrían ser considerados rebeldes por los gobernantes, o la incapacidad para concebir otro sistema de gobierno distinto.

A todo esto hay que añadir, que en la actualidad las disciplinas gremiales, disciplinas partidistas y las disciplinas intelectuales creadas por los medios de propaganda y divulgación, utilizan procedimientos de persuasión destinados a situar al individuo de



cierta manera frente al poder. Así por ejemplo, los sindicatos influyen en función a las mejoras económicas y laborales que plantean obtener.

Los partidos políticos asocian a sus seguidores en función a los planteamientos y aspiraciones propias del partido. Y la propaganda trabaja sobre la parte emocional y poco racional del individuo frente a la orquestación de las ideologías.

Retomando el caso de los gobernadores departamentales en Guatemala, se puede decir que para que dicho funcionario tenga legitimidad en el cargo que ejerce como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, es evidente pues que sea electo por el mismo consejo a quien representa. No puede haber legitimidad de la presidencia de dicho consejo si es nombrado y designado fuera del ámbito de las funciones del Consejo.





CAPÍTULO IV

4. La importancia que el gobernador departamental sea electo y nombrado por el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural

4.1. Generalidades

No está demás reafirmar en este capítulo, que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, quien deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.

Asimismo, establece la misma Constitución Política de la República de Guatemala, que en cada departamento habrá un consejo departamental de desarrollo que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

En esta normativa constitucional se evidencia un problema que consiste en la legitimidad política del gobernador departamental para presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, debido a que no es el consejo el que se encarga de elegir y nombrarlo para esa función.



Porque al estar el consejo departamental integrado por varios funcionarios públicos y representantes del sector privado, lo lógico es que dicho consejo elija y nombre a la persona que lo presida. Como el gobernador departamental preside el consejo, para que la función que desempeña tenga legitimidad debería ser nombrado por dicho consejo y de esta manera se evita la injerencia del Organismo Ejecutivo en las decisiones políticas del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Se evidencia entonces el problema al aplicar la norma constitucional referente a la designación y nombramiento de gobernadores departamentales. Esto, en determinados casos puede dar lugar a la influencia e injerencia del Organismo Ejecutivo en las decisiones políticas departamentales.

Esta problemática, queda demostrado en el presente trabajo, con el cual se propone que el gobernador departamental sea electo y nombrado por el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, lo cual constituye el tema central de la investigación. De esta manera la calificación de las calidades e incompatibilidades establecidas en las leyes lo haría el propio consejo de desarrollo con el fin de cumplir con el mandato constitucional de velar por el bien común. Debe establecerse también un procedimiento democrático para la destitución de dicho funcionario público por parte del mismo Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

4.2. El nuevo sistema de elección en el contexto de la descentralización

La centralización es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en



la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior ejecutivo.

“Centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales.”²⁰

En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores.

Evidenciándose con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece, por lo que se afirma enfáticamente que una de las bases jurídicas de la centralización es la jerarquía, y que aunada a esta existe la otra base que es propiamente competencia administrativa.

En cuanto a la jerarquía administrativa, es el elemento de la centralización en que se establecen las relaciones de subordinación que existen dentro de los órganos de la administración que es su base principal.

“La jerarquía administrativa es el conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los distintos órganos de una entidad y que regulan las relaciones entre tales órganos y señalan también la situación jurídica de sus titulares y agentes”.²¹

²⁰ Cabanellas de Torres. **Op. Cit.** Pág. 36.

²¹ García de Enterría, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo.** Pág. 36.



Respecto a la competencia administrativa, se puede decir que es un elemento esencial dentro de la centralización y que constituye el marco dentro del cual debe desenvolverse la actividad de un órgano.

La competencia es el conjunto de facultades que posee la autoridad en cuanto al deber de obrar no solo dentro del círculo de sus atribuciones, sino con sujeción al fin previsto en la ley.

Los poderes dentro del sistema de centralización administrativa son los siguientes:

- a. Poder de decisión: consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos de la administración pública.
- b. Poder de revisión: se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución y es el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.
- c. Poder de mando: es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas.
- d. Poder de vigilancia: consiste en exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos.



- e. Poder de disciplina: son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados jerárquicamente que den lugar a ello por incumplimiento de sus obligaciones. Entre estas medidas disciplinarias es importante mencionar el apercibimiento, la amonestación, la multa la suspensión y la privación del empleo.

Algunas de las ventajas de la centralización administrativa se resumen en las siguientes:

- a. El órgano supremo asegura el control político dentro de todo un territorio.
- b. La actuación de los subordinados es controlada por el centro político.
- c. Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben donde dirigir sus peticiones.
- d. Se logra prestar los servicios públicos en forma económica porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.
- e. El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los órganos inferiores.

También existen desventajas, entre ellas las siguientes:



- a. Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede política del gobierno o capital del Estado.
- b. La administración se vuelve ineficaz en los territorios alejados de la capital.
- c. Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de la decisión lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo.

La descentralización administrativa constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, no reciben órdenes del poder central.

Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

“Al hablar de descentralización es esencial señalar los órganos que son creados como



personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico”.²²

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente, se encuentran a cargo de órganos colegiados; un ejemplo es la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, como el presidente de la junta directiva, el alcalde municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Entre las clases de descentralización administrativa es de importancia citar las siguientes:

Descentralización por servicio. Esta clase de descentralización obedece fundamentalmente al ámbito de las necesidades a llenar por parte del Estado a favor de los administrados, es decir, que para cumplir con cierto servicio público, se hace imprescindible abarcar diferentes circunscripciones territoriales, desprendiendo de la administración central, los servicios públicos con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad o comunidad, poniendo en manos de individuos con preparación técnica, la garantía de su eficaz funcionamiento con el objeto de evitar un crecimiento anormal del poder del Estado.

Descentralización por colaboración. Este tipo de descentralización se origina cuando el

²² Rodríguez González, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración.** Pág. 29.



Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y a consecuencia de ello, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

Entre los elementos que caracterizan este tipo de descentralización se encuentran entre otros, el ejercicio de una función pública en interés del Estado por una organización privada.

La descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no formar parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización.

Constituyen instituciones colocadas en los límites del derecho público y el derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población, radicada en una determinada circunscripción territorial, lo que viene a permitir un mejor juego democrático entre los ciudadanos para escoger a aquellos que a su juicio tienen mejores conocimientos técnicos para llevar a cabo la misión encomendada, por lo que dichas personas al tener un mejor conocimiento de las



necesidades locales cumplen en mejor forma su función al servicio de la comunidad.

Las características de la descentralización administrativa son:

- a. Transferencia de poderes de decisión.
- b. La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- c. Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir, que este encuadrada en la organización general del Estado.
- d. Tutela o control sobre los entes descentralizados.

Algunos aspectos que se consideran como las ventajas de la descentralización son las siguientes:

- a. Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- b. Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- c. El servicio se moderniza y se torna autofinanciable.



d. Se erradica el empirismo.

Los aspectos que se consideran como las desventajas son las siguientes:

a. Puede crea un desorden en la administración pública.

b. Presenta un crecimiento exagerado de la burocracia.

c. Puede existir una manipulación política, otorgando puestos a políticos sin ninguna preparación adecuada.

4.3. La relación de subordinación actual

La relación de subordinación actual tiene su fundamento en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece: “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un Gobernador Departamental nombrado por el Presidente de la República...”

En este sentido es cómo se puede influenciar sobre la responsabilidad administrativa y política de los gobernadores departamentales, pues aunque son órganos con competencia definida y son los superiores jerárquicos de la administración pública dentro de su departamento por ser nombrados por el presidente de la República y dada la discrecionalidad amplia para destituirlos no pueden ejercer sus funciones generales como lo es ejercer competencia administrativa en todas las materias de los ministros de



Estado a excepción en materia de defensa y relaciones exteriores; así como las señaladas dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

La relación de subordinación se evidencia también en el Artículo 46 de la Ley del Organismo Ejecutivo, que establece: “Los gobernadores departamentales dependen de la presidencia de la República, por conducto del ministro de Gobernación. Existe independencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares, salvo las excepciones reguladas por ley.”

Como se ha anotado anteriormente, las atribuciones de gobernaciones departamentales son las establecidas en el Artículo 47 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

Entre las principales atribuciones de los gobernadores se pueden destacar las siguientes: son representantes del presidente de la República en el departamento, su función más importante es presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, así como velar por la correcta ejecución del presupuesto e inversión y seguridad en su departamento, la función de organizar y coordinar el trabajo de los representantes de las diferentes instituciones de gobierno, atender, cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.

La primera función indicada corresponde al tema de la relación de subordinación y dependencia directa del presidente de la República, pues el gobernador es el



representante del presidente en el departamento respectivo.

4.4. Las relaciones de coordinación con el gobierno central

Lo que existe actualmente es una relación vertical de dirección y subordinación entre el gobernador departamental y el gobierno central. La teoría de la descentralización de la administración pública y la toma de decisiones políticas en cada uno de los departamentos que compone el territorio nacional, es muy importante en la actualidad.

El cambio de procedimiento en la elección del gobernador departamental producirá consecuencias en la toma de las decisiones políticas en los departamentos. En ese sentido, si la designación del gobernador departamental se establece como una de las facultades del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, el Organismo Ejecutivo no tendrá influencia en las decisiones políticas que toma dicho Consejo o lo tendrá menos que lo que ahora se ejerce. Con este cambio de procedimiento se dará una relación de coordinación entre el gobernador departamental y el Organismo Ejecutivo.

Si la relación es de coordinación con el Organismo Ejecutivo, también ha de ser con los integrantes del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, de tal manera que el gobernador departamental sea el enlace entre el gobierno y las autoridades municipales integrados en el consejo departamental.

Es importante definir en este apartado qué alcances tiene para el Consejo



departamental esa relación de coordinación tanto entre los representantes que conforman el mismo y con el gobierno central de Guatemala.

En primer lugar se diría que coordinar es disponer cosas metódicamente y concertar medios y esfuerzos para una acción común. Con esto se iniciaría una nueva forma de llevar a cabo la dirección de los negocios públicos departamentales planificados en el seno del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, porque cambiaría totalmente la relación de subordinación que existe actualmente entre el Organismo Ejecutivo, especialmente el Presidente de la República con el Gobernador Departamental.

También se define como: "Armonizar, arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras ni al resultado que se pretende."²³

La relación de subordinación es propia de la centralización administrativa que confía la realización de ciertas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una subordinación y dependencia directa en la toma de decisiones políticas, como también puede ser una relación de jerarquía de tipo vertical.

Mientras que la relación de coordinación mantiene un nivel de participación y toma de decisiones políticas de tipo horizontal lo que permite que haya menos injerencia en esas decisiones. Esto es precisamente lo que se quiere alcanzar con el nuevo procedimiento de designación y nombramiento del gobernador departamental. Este tipo

²³ Ramírez, Juan Carlos. **La coordinación de las políticas públicas.** Pág. 03.



de relaciones tiene como denominador común la relación horizontal entre iguales, o sea una interacción ordenada.

Específicamente en cuanto se refiere a la coordinación de las políticas públicas sociales, dicha relación: "Supone la existencia de actores autónomos y protege la autonomía del acto de coordinar. La coordinación limita la centralización y resguarda la soberanía e intereses individuales. Modo de gobernanza y proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión".²⁴

Y en ese sentido, para un buen resultado, no son suficientes un discurso teórico, el mejor equipo técnico, mayores recursos financieros porque coordinar exige consenso y acuerdos sobre ¿Qué?, ¿Cómo? y el convencimiento sobre los beneficios que se esperan después de tomar una decisión determinada.

Es interesante también mencionar los elementos que pueden favorecer la coordinación de las políticas públicas entre las instituciones del Estado, en referencia a la gobernación departamental y el gobierno central. Estos elementos son:

- a. Instituciones y coordinación;
- b. Diálogo, interacción permanente y clima de confianza (flujo de información)
- c. Definición de propósitos y gestión (incentivos, desincentivos y procesos)

²⁴ *Ibid.* Pág. 4.



- d. Cooperación (niveles, tipos, formas, alcances, procesos)
- e. Definición de metas y reglas del juego
- f. Estado y la coordinación política
- g. Convergencia de intereses (identificación de sinergias sectoriales)
- h. Entornos”.

La interacción de estos elementos orienta hacia la coordinación estratégica o construcción de un equilibrio dinámico entre estos objetivos consiste en una herramienta de planificación que permite avanzar en la construcción permanente del equilibrio.

4.5. Nuevo procedimiento de elección

En este nuevo sistema la elección, designación o nombramiento del gobernador queda en manos del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural ya que es este funcionario el que presidirá durante un período de cuatro años dicho consejo. Los gobernadores despacharán sus asuntos oficiales en la cabecera de los respectivos departamentos, que es donde se asientan también muchas de las instituciones estatales y donde mejor pueden planificar, coordinar las políticas de desarrollo junto a los alcaldes municipales y de más miembros del consejo departamental.



Siempre siguiendo parte del ordenamiento jurídico actualmente vigente, las gobernaciones departamentales funcionarán de conformidad con las disposiciones de las leyes aplicables y sus respectivos reglamentos que las desarrollen. Para su funcionamiento recibirán recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Las dependencias y entidades públicas con sede en el departamento, deben dar el apoyo requerido por los gobernadores departamentales, dentro del ámbito de su competencia.

Las gobernaciones departamentales no pueden ejecutar programas o proyectos de inversión, ni prestar servicios públicos, sino su función principal es la de promover, coordinar tanto con los alcaldes municipales y de más integrantes del consejo departamental así como la coordinación con el gobierno central las políticas públicas de interés general del departamento respectivo con el financiamiento destinado en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala.

4.6. Nombramiento

Los gobernadores departamentales titulares y suplentes serán nombrados en sesión plenaria de todos los representantes del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo.

El procedimiento para la elección, designación y nombramiento del gobernador departamental lo hará el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural en su primera sesión plenaria, que deberá convocar el presidente del mismo en la tercera



semana de enero del año en que inicien sus funciones los consejos municipales en todo el país. Es decir, los consejos municipales asumen su función el 15 de enero, entonces dentro de la semana siguiente, el presidente y actual gobernador departamental deberá convocar a la primera asamblea ordinaria, en la cual debe elegir el gobernador que durará en sus funciones cuatro años.

Todo ese procedimiento deberá regularse expresamente en la Ley de los Consejos de Desarrollo y el Reglamento respectivo.

Podrán proponer candidatos en dicha elección las organizaciones de la sociedad civil, pudiendo ser hasta una nómina de cinco candidatos, y en tal elección todos los representantes tanto del sector privado y público tendrán voz y voto. Es decir todos los representantes que indica el Artículo nueve de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, siendo ellos:

- a. El gobernador saliente del departamento, quien preside y coordina dicha asamblea;
- b. Los alcaldes municipales del departamento;
- c. El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la presidencia, quien actúa como secretario;
- d. Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;



- e. Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f. Un representante de las cooperativas que operen en el departamento
- g. Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h. Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i. Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento,
- j. Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k. Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l. Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento,



- m. Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n. Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y,
- o. Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Se considera importante destacar en esta elección que quien ejerce como gobernador y presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, no podrá presentarse como candidato para su reelección. Lo anterior es con el fin de garantizar la alternabilidad en el ejercicio de la función como encargado de dirigir y promover la política de desarrollo departamental.

4.7. Procedimiento de destitución cuando la situación amerita

En este sentido cambia el procedimiento de destitución del gobernador porque no estará a disposición del presidente de la República sino que esta decisión será tomada por el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, en sesión extraordinaria convocado para ese propósito. En este caso la sesión podría ser convocada a iniciativa de una tercera parte de los representantes. En la Ley de Desarrollo Urbano y Rural deben establecerse las causas por las cuales procede convocar a una asamblea general extraordinaria para que los representantes del consejo respectivo deliberen sobre la destitución del gobernador.



4.8. La desconcentración derivada del nuevo sistema de nombramiento

Actualmente las competencias de los gobernadores departamentales en Guatemala son limitadas ya que no están facultados para tomar decisiones, la administración central, es decir, el presidente de la República, tiene concentradas todas las facultades de decisión en todos los asuntos que le competen según la ley.

Esta situación provoca que la gestión del Organismo Ejecutivo sea lenta, ineficiente y burocrática, para la toma de decisiones importantes en los departamentos.

Se considera que puede delegar dichas funciones de toma de decisión limitadas y que deben estar acorde a las políticas de Estado dictadas por el ejecutivo y a la ley, dando solución a las necesidades de cada departamento.

La desconcentración es una alternativa viable y eficaz para modernizar la gestión de la administración pública, delegando todas aquellas atribuciones de toma de decisiones locales a los gobernadores departamentales para así lograr una gestión ágil y eficiente y poder de esta manera descargar al presidente de la República, a sus secretarios e incluso al gabinete, conocer de temas que pueden ser resueltos de forma local de la manera más inmediata.

En ese sentido la importancia de desconcentrar competencias que no han sido delegadas por la administración pública central a los gobernadores departamentales puede ser definida de la forma siguiente:



- a. Mediante la desconcentración de la administración pública se acerca a los gobernadores departamentales y los administrados, a través de la acción administrativa de las necesidades generales que esa acción persigue satisfacer.
- b. Se hace posible que resuelva y que tome decisiones el gobernador departamental, que tiene relación directa con los actores claves en su departamento y que ha estudiado el asunto, evitando que se confiera dicha función al que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, por lo que tendrá menos elementos de juicio.
- c. Al no tener que conocer todos los asuntos, para su resolución, la administración pública central, se hace posible que la acción administrativa sea más rápida y flexible.
- d. Se acrecienta el espíritu de responsabilidad e iniciativa a los gobernadores departamentales, al dárseles la alta dirección y toma de decisiones de determinados asuntos, aplicándose el principio de responsabilidad de las decisiones tomadas.
- e. Se mantiene la jerarquía entre los superiores jerárquicos, es decir el presidente de la República, en las decisiones que se toman en los departamentos, pudiéndose aplicar la avocación administrativa de las competencias desconcentradas en caso de que dichas decisiones no sean las más convenientes para la administración pública.



La desconcentración es una distribución objetiva de competencias públicas y suponiendo una nueva distribución permanente de funciones administrativas, se hace preciso que la misma sea establecida mediante la modificación de la normativa jurídica actual en lo que se refiere al gobernador departamental tal como ha quedado establecido en el presente trabajo.

Tomando en cuenta que las atribuciones de los gobernadores departamentales son limitadas, se considera que se hace necesario reformar el Artículo 47 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, para incluir las siguientes atribuciones:

Conocer y resolver todos aquellos asuntos que conciernen al Departamento presentado ante los Consejos Departamentales de Desarrollo u otros foros sociales, en donde se planteen solicitudes y/o requerimientos a la administración pública. Dichas decisiones deben estar acordes con las políticas dictadas por el organismo ejecutivo y con la ley.

Coordinar directamente con los ministros de Estado y entidades descentralizadas y autónomas, todos los asuntos relacionados con el ámbito de sus competencias y con las decisiones que se tomen.

Recibir y resolver peticiones presentadas en las gobernaciones departamentales por los ciudadanos en el ámbito de sus competencias. Dar seguimiento y velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y otros foros sociales.



Fomentar la participación ciudadana y el acercamiento de los ciudadanos al ejecutivo a través de foros sociales.

También se hace necesario que se asigne un presupuesto específico e independiente a las gobernaciones departamentales, fortalecerlas y equiparlas para el correcto desempeño de las necesarias atribuciones propuestas.

Se considera viable y favorable transferir, al menos al nivel departamental, la capacidad de resolver, no sólo los asuntos ordinarios sectoriales, sino también aquellos asuntos que tienen relación con el departamento y sus órganos públicos.

Es imprescindible que la desconcentración hacia el gobierno departamental no se restrinja a los sectores de la administración pública, de manera que la función de dichos gobernadores sea fortalecida, planteando de manera global, del gobierno central al gobierno departamental, la efectiva coordinación entre el gobierno central y el gobierno departamental y la ejecución de todos los programas y proyectos de manera ágil y eficaz en beneficio la población en todos los municipios que integran los departamentos.





CONCLUSIONES

- 1. Existen limitaciones al gobernador departamental en la toma de decisiones, para promover el desarrollo en los departamentos, porque las funciones no están efectivamente descentralizadas, debido a la relación de subordinación que existe entre gobernación departamental, y gobierno central de la República de Guatemala.**
- 2. El sistema de designación y nombramiento del gobernador departamental, por parte del presidente de la República de Guatemala ha permitido que el proceso de toma de decisiones para ejecutar proyectos de desarrollo, sea influenciada desde el gobierno central, situación que es desfavorable para las comunidades del interior del país porque no resuelve los problemas propios.**
- 3. La subordinación y dependencia directa que tiene el gobernador departamental con el presidente de la República de Guatemala, permite la concentración y centralización de las instituciones del Estado en los departamentos; además permite la destitución discrecional del gobernador lo que resulta perjudicial, para el desarrollo de los negocios públicos del departamento.**





RECOMENDACIONES

- 1. El gobierno de la República de Guatemala puede implementar, una política de Estado, que transforme la relación de subordinación que existe entre este y la gobernación departamental, para que haya un sistema de coordinación, que haga efectiva la promoción del desarrollo en el interior del país.**
- 2. El Congreso de la República de Guatemala podría impulsar una iniciativa para reformar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para establecer el procedimiento de nombramiento y destitución del gobernador departamental, por parte del Consejo Departamental de Desarrollo, para que la toma de decisiones en el Consejo no sea influenciada desde el gobierno central.**
- 3. El Organismo Ejecutivo, a través de la presidencia de la República de Guatemala, podría promover la desconcentración en la toma de decisiones en los consejos departamentales de desarrollo, para evitar la destitución discrecional de los gobernadores.**





BIBLIOGRAFÍA

- BALLBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Catalunya, España: Ed. Marqués Talleres Gráficos, 2002.
- BIELSA, Rafael. **La función pública, caracteres jurídicos y políticos de la moralidad administrativa.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Roque de Palma, 1960.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Tomo IV y VI, 30ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2008.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco, tomo I, teoría general.** 18ª ed. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2008.
- DIANA IRASEMA, Fernández Roca. **Recopilación de normativa para la elaboración del perfil del gobernador departamental.** Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Guatemala, 2011.
- Diario La Hora. **Denuncian anomalías en proceso de nombramiento de gobernador.** <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/Guatemala/departamental/152208-denuncian-nomalias-en-proceso-de-nombramiento-degobernador>-consultado el 01/02/2014.
- FUENTES DESTARAC, Mario. **El Derecho de antejuicio. Cuaderno de estudio No. 36.** Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar. 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Reus, 2000.
- GONZÁLEZ CAMARGO. Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política.** 9ª ed. Ed. Ayala. Guatemala, (s.f)
- NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas.** Bogotá, Colombia: Ed. Temis. S.A., 2003.



OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 3ª. Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2004.

Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/noticias/Excandidatos-van-gobernaciones_0_637_136305.html. Consultado el 01/02/2014.

RAMÍREZ, Juan Carlos. **La coordinación de las políticas públicas.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Naciones Unidas, CEPAL. 2006.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración.** Barcelona, España: Ed. Ariel, 2002.

Legislación:

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

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

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

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