

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a cross and other heraldic symbols. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto: "CAETERAS SCRIBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER".

**NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO PARA
DOTAR DE AUTONOMÍA A LOS GOBERNADORES DEPARTAMENTALES, COMO
UNA FORMA DE DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2016

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

**NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO PARA
DOTAR DE AUTONOMÍA A LOS GOBERNADORES DEPARTAMENTALES, COMO
UNA FORMA DE DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2016

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Moisés Raúl De León Catalán
Vocal: Lic. René Siboney Polillo Cornejo
Secretario: Lic. Luis Ranferí Díaz Menchú

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Erick Fernando Valvert Veras
Vocal: Lic. José Daniel Chamalé Contreras
Secretaria: Licda. Ingrid Carolina Miranda

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 23 de octubre del año 2015

Atentamente pase al (a) profesional **ELÓISA ERMILA MAZARIEGOS HERRERA**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS**, con carné 200921698 intitulado **NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO PARA DOTAR DE AUTONOMÍA A LOS GOBERNADORES DEPARTAMENTALES, COMO UNA FORMA DE DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción: 25 / 05 / 16

(f)

Asesor(a)

(Firma y Sello)



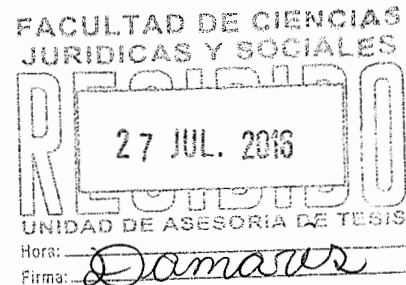


Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera
Abogada y Notaria
Colegiada No. 3749



Guatemala 18 de julio de 2016

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Respetable Licenciado Orellana:

En atención a providencia de esa dirección, se me nombró como Asesora de Tesis del bachiller **FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS**, quien se identifica con el carné estudiantil: **200921698**, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado: **"NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO PARA DOTAR DE AUTONOMÍA A LOS GOBERNADORES DEPARTAMENTALES, COMO UNA FORMA DE DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"**.

Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

1. El contenido técnico y científico del trabajo de investigación presentado constituye un valioso aporte al análisis y a la necesidad de reformar especialmente en materia del gobierno departamental, la Ley de Organismo Ejecutivo para dotar de autonomía a los gobernadores departamentales, como una forma de descentralizar la administración pública, debido a la importancia que tienen los gobernadores departamentales para el desarrollo a nivel departamental y nacional.
2. La bibliografía empleada tiene relación directa con los capítulos y con las citas bibliográficas. La conclusión discursiva se relaciona con el contenido del trabajo referido. Durante la asesoría de tesis, señale al sustentante una serie de modificaciones necesarias para comprender una mejor forma el tema de investigación; encontrándose el bachiller **FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS** de acuerdo.
3. La contribución científica del tema presentado e investigado, corresponde al derecho administrativo, en cuanto a las formas de organización existentes en el Estado, y la necesidad latente de otorgarle el poder de decisión a los gobiernos

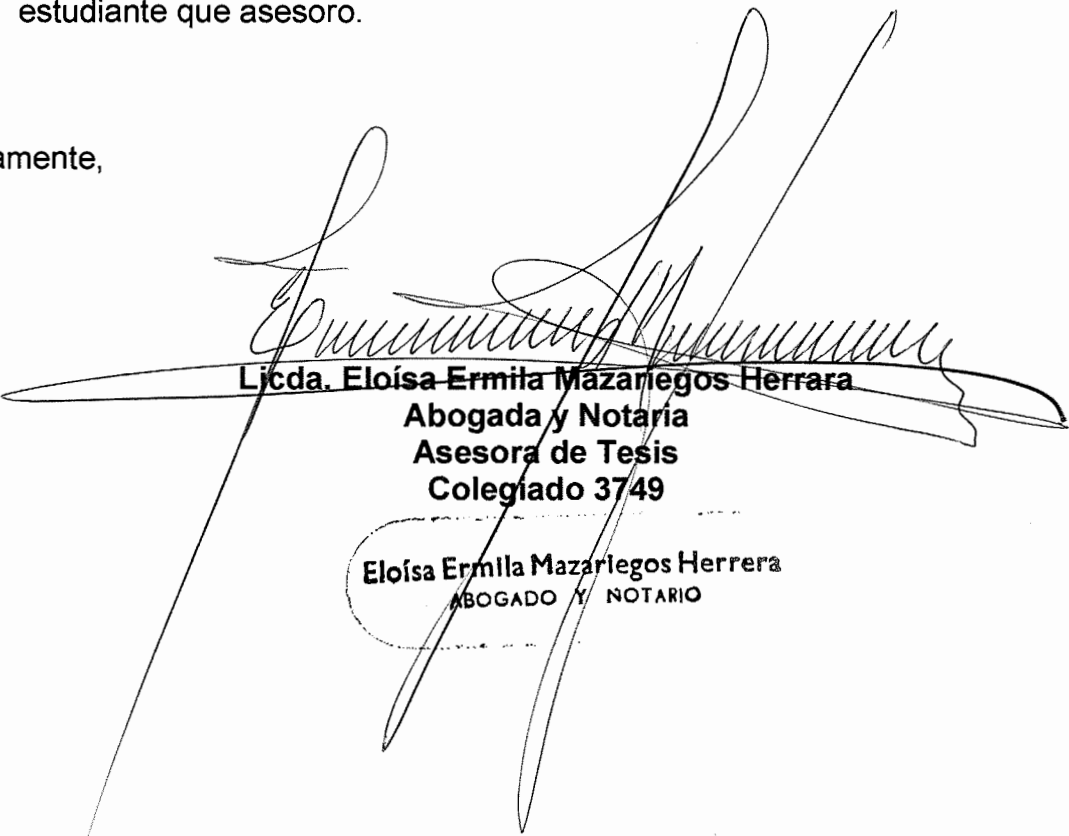


Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera
Abogada y Notaria
Colegiada No. 3749

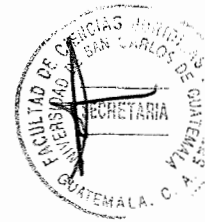
departamentales a través del otorgamiento de una autonomía departamental, garantizando una efectiva administración pública eficiente y eficaz.

4. Conforme los estatutos y lineamientos vigentes fue revisado el presente trabajo y de acuerdo al profesionalismo que se demanda, guía para el bachiller **FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS** en todas las etapas correspondientes al proceso de investigación.
5. El trabajo de tesis, efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el que en su momento oportuno, debe ser discutido en el examen público de conformidad con las normas de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
6. Declaro expresamente que no soy pariente dentro de los grados de ley del estudiante que asesoro.

Atentamente,


Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera
Abogada y Notaria
Asesora de Tesis
Colegiado 3749

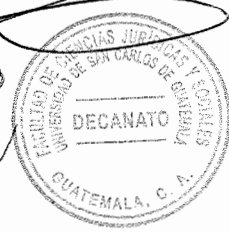
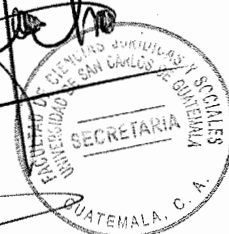
Eloísa Ermila Mazariegos Herrera
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 25 de agosto de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante FELIPE BENAVID VILLATORO RECINOS, titulado NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO PARA DOTAR DE AUTONOMÍA A LOS GOBERNADORES DEPARTAMENTALES, COMO UNA FORMA DE DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A MIS PADRES:

Victor Felipe Villatoro Castillo y Lesbia Ángela Recinos Castillo, por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por sacarme adelante, dándome ejemplos dignos de superación y entrega que me han permitido ser una persona de bien, pero más que nada gracias por su amor.

A MIS HERMANOS:

Sofía, Lilian, Magaly, Aury, leily, Claudia, Victor, Yecsenia, por el cariño y el apoyo incondicional que me han brindado a lo largo de mi vida. Mil gracias.

A MI FAMILIA:

A mis cuñados, cuñada, sobrinos, tíos, tías, primos, primas, gracias por su cariño y apoyo, en especial a la familia Zetino Quisquinay, por haberme hecho parte de su familia a lo largo de mi carrera. Por su cariño mil gracias.

A MIS AMIGOS:

Quienes forman parte de mi vida personal y profesional, a quienes le agradezco por su amistad, consejos, apoyo en muchos momentos de mi vida.

A MIS PADRINOS, LOS PROFESIONALES:

Lilian Carolina Barrera Garzaro, Eloísa Mazariegos Herrera, Paola Bolaños Pineda, Ricardo Alvarado Sandoval, Daniel Fernando Zetino Quisquinay.

A MI ASESORA:

Licenciada Eloísa Mazariegos Herrera, gracias por su amistad, apoyo, consejos, y por asesorarme en mi tesis.

A:

La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas y brindarme la



oportunidad de cumplir uno de los sueños de mi proyecto de vida.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que me permitió adquirir los conocimientos necesarios para la culminación de mi carrera.

A: Al personal de la Biblioteca Central de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por haberme proporcionado el espacio para la investigación y preparación de esta tesis, gracias por las muestras de cariño.

PRESENTACIÓN

La división administrativa de Guatemala en departamentos, hace que el Estado sea de tipo unitario, estableciéndose así un sistema de administración pública vertical o sea centralizado, siendo el gobierno departamental un ejemplo de este sistema, debido a que se encuentra sujeto a la Ley del Organismo Ejecutivo, ley que regula todo lo concerniente a la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo, limitando su funciones, siendo que el gobierno departamental debe ser parte de una administración pública horizontal o sea descentralizada, en la cual tenga autonomía en su actuación.

El contenido de la presente investigación está relacionada de manera directa con diversas áreas del derecho tales como: constitucional, administrativo, civil, penal y laboral.

La investigación es de tipo cualitativa, pues trata de evidenciar, la importancia de otorgar autonomía a los gobiernos departamentales, para garantizar una verdadera administración pública que cumpla con su fin que es el bien común; el objeto de la investigación fue el gobierno departamental, debido a su importancia dentro de la estructura de la administración pública, por lo que se hace necesario dotarle de los medios posibles para que se logre una administración acorde a las necesidades de la población. Se presenta como aporte una propuesta de reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, para dar solución al problema de la administración centralizada departamental.



HIPÓTESIS

En Guatemala, el sistema de administración pública se caracteriza por ser eminentemente centralizado, el cual en las últimas décadas ha entrado en crisis debido a su deficiencia en el desarrollo a nivel nacional, lo cual se ve reflejado en los gobiernos departamentales, por lo que se hace imperativo realizar cambios para adaptar políticas en búsqueda de una administración pública descentralizada dentro de los departamentos de la República de Guatemala, por lo que se demostrará la importancia de otorgar autonomía a los gobiernos departamentales a través de la reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis es válida en el desarrollo del presente trabajo de investigación, pues se evidencia la crisis en la cual se encuentra la administración pública a nivel departamental, debido a la burocracia con la cual se atienden los asuntos administrativos.

Los métodos utilizados fueron: inductivo, deductivo, histórico, sociológico, analítico, dialectico, sintético y jurídico; las técnicas fueron: investigación documental, observación, fichaje y estadísticas.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La administración pública.....	1
1.1 Origen de la administración pública.....	1
1.2. Definición de administración pública.....	2
1.3 Teorías de la administración pública.....	3
1.4 Formas o sistemas de organización administrativa.....	5
1.4.1 La centralización administrativa.....	6
1.4.2 La desconcentración administrativa.....	9
1.4.3 La descentralización administrativa.....	13
1.4.4 La autonomía administrativa.....	22

CAPÍTULO II

2. Organización del Estado de Guatemala.....	27
2.1 Antecedentes históricos.....	27
2.2. Definición.....	28
2.3 Teorías.....	29
2.4 Estructura.....	33
2.4.1 Organismo Judicial.....	33
2.4.2 Organismo Legislativo.....	35
2.4.3 Organismo Ejecutivo.....	36
2.5 División territorial.....	44



CAPÍTULO III

	Pág.
3. La administración pública departamental en la legislación guatemalteca	47
3.1 El departamento	47
3.2 Antecedentes históricos.....	48
3.3 Definición de departamento	51
3.4 Estructura del departamento.....	52
3.5 El gobernador departamental	53
3.5.1 Antecedente histórico	54
3.5.2 Definición	55
3.5.3 Funciones y competencias del gobernador departamental.....	55
3.5.4 Regulación legal	56
3.5.5 Atribuciones del gobernador departamental dentro de sus competencias.....	58
3.5.6 Recursos en contra de las resoluciones del gobernador departamental.....	62
3.6 Situación actual de los gobernadores departamentales en la República de Guatemala	63

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, para dotar de autonomía a los gobernadores departamentales como una forma de descentralizar la administración pública	65
4.1 La autonomía departamental.....	65
4.1.1 Definición	66



	Pág.
4.1.2 Características	67
4.1.3 Principios de la autonomía departamental.....	68
4.1.4 Órgano Ejecutivo dentro de la autonomía departamental.....	70
4.1.5 Órgano Legislativo dentro del departamento autónomo	71
4.2 Autonomía departamental desde el derecho comparado en los Estados de Bolivia, Ecuador y Paraguay	71
4.3 Propuesta de reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, para dotar de Autonomía a los gobernadores departamentales.....	75
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	87
BIBLIOGRAFÍA	89



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, parte de la lectura reflexiva del gobierno departamental dentro de la administración pública, debido a que en la actualidad realiza funciones poco trascendentales para el desarrollo del departamento, por lo que se plantea la necesidad de reformar la Ley del Organismo Ejecutivo para dotar al gobierno departamental de autonomía administrativa, ejecutiva, financiera, y legislativa. Esta necesidad se establece a través de los elementos jurídicos y doctrinarios que permitieron sustentar que la figura del gobierno departamental se ha convertido más en decorativa que en figura organizacional del Estado, puesto que se encuentra dentro de un sistema de administración centralizado, por lo que se hace necesario darle un nuevo enfoque, con lo cual se buscaría una verdadera administración pública más eficiente.

Para el desarrollo de esta investigación se estableció que el objeto general de la investigación, fue alcanzado mediante los métodos: jurídico, sociológico, histórico, dialectico, analítico, sintético, deductivo e inductivo; se utilizaron las técnicas: investigación documental, observación, estadísticas y bibliográficas para el desarrollo eficaz del presente trabajo.

La hipótesis de la investigación fue comprobada y señala la importancia que tiene realizar una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, para dotar de autonomía a los gobiernos departamentales.



La tesis consta de cuatro capítulos: el capítulo uno, se refiere a la administración pública, origen de la misma, definición, teorías, las formas o sistemas de administración pública que existen y su aplicación dentro de Guatemala; el capítulo dos, desarrolla la organización del Estado de Guatemala, antecedentes, definición, teorías, estructura, división territorial; capítulo tres, contiene la administración pública departamental en nuestra legislación, el departamento, el gobernador departamental, la situación actual de los gobernadores departamentales; y finalmente en el capítulo cuatro, contiene la necesidad de reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, la autonomía departamental, definición, características, principios, Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, la autonomía departamental en otros estados y el proyecto de reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo.

Con el presente trabajo de investigación, se busca contribuir a la solución del problema planteado, aportando elementos de conocimiento teóricos, legales y sociales para que sea un aporte a la sociedad.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

La administración pública, consiste en una multiplicidad de actividades que Estado realiza para la consecución de sus fines. Para ello, es necesaria la existencia de diversos órganos que la conforman y realizan cierta actividad administrativa bajo los límites de su competencia y modo de funcionamiento.

1.1 Origen de la administración pública

La administración según Álvarez-Gendín "proviene del latín "ad" y del verbo "ministro-as-are", que significa administrar, servir, ejecutar, etc., y más singularmente del sustantivo "ministratio-ministrationes", servicio, acto de servir"¹. Para el tratadista Reyes Ponce, "la palabra administración, se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minis", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación"². Es decir que etimológicamente da la idea que este se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro, de un servicio que se presta.

En cuanto al origen de la ciencia de la administración pública, Guerrero explica: "La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad,

¹ Álvarez, Gendín. **Tratado general de derecho administrativo**. t. I. Pág. 5

² Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas teoría y práctica**. Pág. 15

cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado”³. Desde la antigüedad la administración, se ha enfocado sobre los diferentes actos que realizan los órganos administrativos.

1.2 Definición de administración pública

Garrido, explica la administración pública en sentido objetivo como “una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” y en sentido subjetivo como “un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo”⁴.

Por otra parte para Calderón “el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”⁵. De la anterior definición se podría deducir que administración pública es el método a través del cual el Estado realiza sus actividades ejecutivas.

Carrillo define la administración pública como “el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos, y procedimientos, elementos humanos, y recursos económicos, y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una

³ Guerrero Orozco, Omar. **La teoría de la administración pública**. Pág. 2.

⁴ Garrido Falla, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 40 y 42

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 17



comunidad políticamente organizada”⁶. El estudio de la administración pública se enfoca en el organismo ejecutivo y sus diferentes órganos que lo integran, regulando así todas las actividades que realizan para el logro del bien común, y que los mismos respeten el orden jurídico-político en el cual se sustenta el Estado.

Escola, define la administración pública como “Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este”.⁷

La administración pública se puede definir como el conjunto de órganos y entidades públicas del estado, a cargo de funcionarios públicos que desarrollan funciones, para satisfacerse las necesidades sociales, alcanzar el bien común y la paz social por medio de servicios y obras públicas, con el presupuesto público, en el territorio nacional, para atender a los usuarios, bajo el ordenamiento jurídico positivo y vigente.

1.3 Teorías de la administración pública

Sobre el estudio de la administración pública se han discutido diferentes teorías: la primera sobre si debe ser concebida como una ciencia; la segunda, la que pretende que es algo meramente empírico, que sólo se adquiere por la experiencia.

⁶ Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México**. Pág. 27

⁷ Escola, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. vol. I. Pág. 33



Sobre la primera de las teorías, desde el siglo XIX hubo tendencias importantes para constituir a la administración como la ciencia de la administración, tarea que dio resultados positivos, puesto que la misma, reúne los requisitos para ser considerada como tal, pues tiene un objeto, un fin y métodos propios, que le hacen obtener la calidad de ciencia. El objeto es la materia que estudia dicha ciencia, es decir, los fenómenos, prácticas, técnicas, esfuerzos que le permiten elaborar sus principios. Su fin está constituido por las reglas o principios que se obtienen mediante el uso de los métodos adecuados, que son los procedimientos por medio de los cuales se conoce y depura el material y se elaboran los principios correspondientes de esta ciencia.

De lo anteriormente se podría decir en palabras de Castro “la administración pública es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas; y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzos de cooperatividad, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.⁸

La segunda teoría o corriente, niega el carácter científico de la administración pública, al establecer que por largos siglos se vincula el éxito de la administración a las cualidades personales, se llegó a pensar que el funcionario o empleado público, que dirigen la administración del Estado, se forman solo a base de experiencia o por medio de otras profesiones; considera esta corriente que no hay reglas que se apliquen en forma siempre igual, sino que cada caso es diferente y, por lo mismo, las reglas aducidas no tienen validez.

⁸ Jiménez Castro, Wilburg. **Introducción al estudio de la teoría administrativa**. Pág. 24



Se Podría decir en conclusión la diferencia entre la pura experiencia y la técnica administrativa de los funcionarios o empleados dentro de la administración pública, siempre será que el empleado público práctico administra bien con el caso concreto que administra, pero tan pronto como cambian los supuestos, no puede resolverlo o no lo hace con la eficacia y precisión de quien puede elevarse a las normas generales.

1.4 Formas o sistemas de organización administrativa

Para el licenciado Godínez los sistemas o formas de organización administrativa los define de la siguiente forma "Son formas, estructuras o el modo de ordenar las partes que la integran dentro del Estado, en el organismo ejecutivo y en sus entidades públicas llamadas en Guatemala descentralizadas y autónomas, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución y evitar la duplicidad de esfuerzos alcanzando económicamente a través de la eficiencia y la eficacia, los fines del Estado para que cumpla las obligaciones sociales que le señala la Constitución Política".⁹ Lo que se busca con las formas o sistemas de organización administrativa es ordenar u organizar a los órganos administrativos que conforman la administración pública, colocándolos en un esquema jerárquico dentro de la estructura del estado con la finalidad de obtener una mayor eficiencia en la prestación de servicios siempre en búsqueda de la satisfacción de toda la población.

Para el licenciado Meza los sistemas de organización administrativa son "el conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los órganos de la

⁹ Godínez bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** pág.224.

administración y que regulan, asimismo, las relaciones entre tales órganos y la situación jurídica de sus titulares y agentes”.¹⁰ La organización es un elemento esencial para el desarrollo de la función administrativa, y de las demás funciones que desempeña el Estado.

En la teoría del derecho administrativo se describen tres sistemas, técnicas o formas de organización y reciben las denominaciones siguientes: sistema de órganos centralizados o centralización administrativa y sistema de órganos desconcentrados o desconcentración administrativa. El tercer sistema es de las entidades descentralizadas, autónomas o autárquicas, o sistema de descentralización administrativa.

1.4.1 La centralización administrativa

Para el profesor Fraga “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública”¹¹. Cuando se dice centralizar se habla de promover la unificación en la aplicación de las leyes y en la prestación de servicios; con lo cual se deposita en el superior jerárquico del organismo ejecutivo el poder de decisión, coacción y la facultad de designar a los funcionarios y empleados de la administración pública.

¹⁰ Meza Duarte, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 107.

¹¹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 165



Para el maestro Acosta: “La centralización es una forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.¹² En este contexto, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí, tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplina, revisión, subordinación, resolución de conflictos de competencia encaminados a lograr unidad y coherencia en la actividad administrativa.

En el sistema o forma de organización de la administración pública centralizada, todos los órganos que integran la administración pública se ubican rigurosamente conectados con el superior jerárquico, a través de acuerdos, autorizaciones, aprobaciones y revisiones con lo cual se produce un atraso y la corrupción administrativa.

➤ **La centralización administrativa en Guatemala**

En Guatemala, como suele ocurrir en otros países con una forma de Estado unitario, se ha dado forma a una modalidad de organización administrativa en la cual se combinan los sistemas o formas de organización de la administración pública, así en efecto, a la que encontramos una administración centralizada, constituida por el aparato orgánico que constituye el Organismo Ejecutivo, en el cual se encuentran órganos desconcentrados los cuales se quedan dentro del esquema y estructura jerarquizada de la administración centralizada.

¹² Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 44



En Guatemala la centralización administrativa en palabras del licenciado Godínez es un “sistema en el Organismo Ejecutivo, aunque no con exclusividad, pues también se da dentro de otros sistemas como en la descentralización y en la autonomía pues en las entidades que funcionan así, al igual que en el Organismo Ejecutivo, hay escalas jerárquicas. Actualmente no se acepta ningún régimen que se califique como democrático y constitucional, que absorba el ejercicio del poder público por un solo órgano”.¹³ El Organismo Ejecutivo es el órgano de mayor jerarquía dentro de la administración pública guatemalteca, en el cual se concentran la mayoría de órganos encargados de la prestación de servicios a la población, con lo cual la centralización se produce con más intensidad. El ejemplo de la centralización en Guatemala lo podemos encontrar en la relación jerárquica que existe entre los vicepresidente, ministros, viceministros, directores generales, los cuales pertenecen a esta forma de administración, careciendo de personalidad jurídica y de patrimonio propio, siendo solo parte del organismo ejecutivo, sujetos al presidente de la república; la centralización también se puede observar en la instituciones descentralizadas como por ejemplo en la Superintendencia de Administración Tributaria, integra el Directorio el Ministro de Finanzas Públicas; el Centro de Información Catastral, integra el órgano colegiado el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Para Calderón Morales, la centralización administrativa en Guatemala se basa en “la concentración del poder de mando y en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado en una sola persona todo el poder de mando y decisión y que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración pública siendo esta

¹³Godínez Bolaños. Ob. Cit. Pág.227



persona el presidente de la república”.¹⁴ Este sistema de absoluta centralización o concentración se encuentra en decadencia, puesto que la administración pública moderna exige dinamismo, prontitud, técnicas; características que no se pueden lograr en un régimen centralizado, ya que es imposible que un órgano único sea capaz de reunir por si solo todas las capacidades, para poder proporcionar los servicios públicos que van en aumento frente a las exigencias de la colectividad.

La centralización administrativa centralizada es equivalente, en Guatemala a la organización administrativa del Organismo Ejecutivo. Para la ejecución de la actividad de este último se requiere de una estructura orgánica compleja cuyo andamiaje fundamental está establecido en la Constitución Política de la República, en la Ley del Organismo Ejecutivo y en otras leyes ordinarias y reglamentos.

Dentro de esa estructura orgánica se encuentran órganos de distintas clases, según la naturaleza de sus funciones; así por ejemplo, hay órganos activos, órganos consultivos, órganos deliberantes, órganos de fiscalización, etcétera. En esa estructura sobresale el elemento de la jerarquía que sirve para vincular y coordinar la gran diversidad de órganos, funcionarios y empleados que los integran.

1.4.2 La desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa surge como una nueva concepción la cual se ubica de manera intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, con

¹⁴Calderón Morales. Ob.Cit. Pág. 218



un fenómeno de traslación de competencias de órganos superiores a órganos subalternos, siempre en búsqueda de eliminar el excesivo centralismo burocrático, que solo contribuye a que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y en sus funciones administrativas. Hay quienes, siguiendo orientaciones de la doctrina jurídico-administrativa italiana, denominan a este fenómeno según José Canasi “desconcentración jerárquica o burocrática”.¹⁵ pero nos parece que tal terminología puede tener un doble significado, ya que puede inducir a suponer que la desconcentración puede resultar un proceso de descentralización sin que, en realidad, ello sea así, debido a que los órganos desconcentrados son parte del marco estructural de la administración central y no adquieren personalidad jurídica ni patrimonio propio.

La desconcentración administrativa se materializa según Sayagués Laso “cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confiere ciertos poderes de administración, por vía legal o reglamentaria, a fin de que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control jerárquico del órgano superior”.¹⁶

Para Fraga la desconcentración consiste en “la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.¹⁷ La delegación que realiza el superior jerárquico debe de entenderse como una variante a los sistemas de organización, que podría ser utilizada por todos los órganos que integran la administración pública.

¹⁵Canasi, José. **Derecho administrativo**, vol. I, Pág. 305

¹⁶Sayagués Laso, Enrique. **Tratado de derecho administrativo**. t. II, Págs. 240-241

¹⁷Fraga. **Ob. Cit.** Pág. 165



Según el autor María Diez, existen tres sistemas o procedimientos para la creación de entidades desconcentradas:

- a) Por normas emanadas del legislador, es decir por medio de leyes formales ordinarias. Este procedimiento presenta serios inconvenientes, ya que el legislador carece de los conocimientos técnicos para tomar las medidas desconcentradoras necesarias. Por lo demás, de seguir este sistema, la desconcentración traería mucha rigidez, ya que la administración estaría inhabilitada para rectificar la ley.
- b) Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo, en mérito de una expresa delegación que le haya hecho el legislador. Si la ley es poco elástica, la administración se encontraría en la imposibilidad de rectificar o tomar nuevas medidas desconcentradas, por cuanto la ley se lo impediría.
- c) Por medio de normas administrativas pura y simplemente, este sistema sería de alcance muy reducido, ya que la administración no podría transferir competencias atribuidas por leyes formales”.¹⁸

En conclusión puede decir que la desconcentración consiste: en un sistema o forma de organización de la administración pública, en el cual se crean órganos administrativos a los cuales se les concede alguna independencia técnica, para prestar algún servicio público muy especializado, pero quedando por consiguiente vinculados al órgano superior por la relación jerárquica.

¹⁸Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 84



➤ **La desconcentración administrativa en Guatemala**

En palabras de Godínez la desconcentración debe ser comprendida como “un sistema o forma de organización de la administración pública que consiste en crear órganos con facultades para tomar decisiones técnicas, especializados en la prestación de determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia con la autoridad máxima de la institución y que son dirigidos y operados por funcionarios, por personal altamente tecnificado que proyecta su actividad en todo el territorio del estado que les provee de patrimonio y recursos, a partir de las líneas políticas y los reglamentos que les son asignados por el órgano supremo y que son creados mediante Decretos del Congreso de la República o mediante acuerdos gubernativos y acuerdos ministeriales o acuerdos de entidades autónomas”.¹⁹ En este sistema el órgano central se debe desprender de ciertas facultades y las debe trasladar al órgano desconcentrado, de allí que políticamente muchas veces se prefiere no aplicarlo por la pérdida de control y de poder político que esto supone.

Hay que observar que dentro de la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía del órgano superior y que la ampliación de políticas de la prestación de servicios públicos siguen perteneciendo a los órganos centralizados, pues la aplicación de políticas es dirigida, normalmente por cuestiones partidistas o de la persona que ocupa el más alto grado en la escala jerárquica de la administración central, es decir por el Presidente de la República, en nuestro medio.

¹⁹ Godínez Bolaños. **Ob. Cit.** Pág. 230.



En Guatemala, la constante ampliación de las funciones de los ministerios ha ido requiriendo que estos experimenten un proceso de desconcentración que se concrete a través de la creación de unidades o dependencias administrativas que ejercen una competencia específica y delimitada; la instauración de la unidades o dependencias administrativas ha sido generalmente, el resultado de la necesidad de separar del despacho ministerial un conjunto de negocios homogéneos y asignarlos a un órgano, siempre dependiente, para que éste los atienda a título de competencia propia.

A cargo y como titulares de las direcciones generales se hallan los funcionarios llamados directores generales, cuya función, al menos desde el punto de vista teórico, de carácter eminentemente técnico.

1.4.3 La descentralización administrativa

La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía, respecto del centro.

En todo aparato político o administrativa contemporánea se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como fórmulas o directivas de organización coexistentes; pese a su contraposición como dos valores complejos, lejos de excluirse se complementan, como lo establece el profesor Favio Roversi-Mónaco, a sostener



“que no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro. Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización del Estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos”.²⁰ En este orden de ideas, la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos órganos administrativos, relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.

En opinión de Fraga “la descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, pero sin que dejen de existir, respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”.²¹ La descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, y tiene diversas modalidades.

Para el profesor Berthélemy citado por Villegas Basavilbaso “señala que con la descentralización se persiguen dos objetivos fundamentales: por una parte, independizar del poder central a las administraciones que están encargadas de intereses regionales y, por otra parte aumentar los poderes de los órganos locales”.²²

La descentralización ha sido concebida como un mecanismo mediante el cual, se hace

²⁰ Bobbino Norberto y Nicola Matteucci. **Diccionario de política**. t.I (A-J), Pág. 527

²¹ Fraga. **Ob. Cit.** Pág. 198

²² Villegas Basavilbaso, Benjamín. **Derecho administrativo**. Pág. 294.

eficiente la actividad de la administración pública, se otorga un campo de acción específico al ente público que se crea, campo del cual habrá de actuar desvinculado de relaciones jerárquicas respecto del poder central.

Renato Alessi, “estima que la descentralización implica lo que denomina como administración indirecta, puesto que son entes auxiliares que se encuentran respecto del Estado en una posición de autarquía”.²³ La concepción de administración indirecta no ha tenido mucha fortuna por cuanto que no obstante que la descentralización administrativa involucra la creación de un ente personificado éste, de todos modos, cumple fines estatales.

En conclusión se puede decir que la descentralización es una forma o sistema de organización de la administración pública que da lugar a la creación de una persona jurídica pública a la cual el estado, mediante un acto constituyente o bien legislativo, asigna ciertos fines y funciones, así como patrimonio propio.

➤ **Clases de descentralización administrativa**

La descentralización, dependiendo de la presencia de ciertos elementos en sus manifestaciones concretas, pueden revestir de modalidades o clases; para algunos autores, como Dromi “la descentralización ofrece dos modalidades; pueden ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprender un núcleo

²³Alessi, Renato. **Instituciones de derecho administrativo. t. I**, Págs. 122 y 140

concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional)".²⁴

Manuel María Díez, al igual que Dromi distingue "dos clases de descentralización, que sería la descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o servicios".²⁵

Algunos autores, como Fraga "identifican una tercera forma de descentralización a la que llaman por colaboración".²⁶

Godínez señala esencialmente tres formas de descentralización administrativa "la descentralización territorial, la descentralización por servicios o institucional y la descentralización por colaboración".²⁷

De la clasificación de los autores analizados se desarrollará la clasificación más importante de las entidades descentralizadas, desde tres puntos de vista: la descentralización institucional, técnica o por servicios; la descentralización territorial o por región; y la descentralización por colaboración.

a) Descentralización institucional, técnica o por servicios: se configura cuando el estado confía a un ente creado por él mismo, mediante acto legislativo, el ejercicio de ciertas actividades o funciones, con determinados objetivos o propósitos, para lo cual dota al

²⁴Dromi, José Roberto. **Las funciones del estado y los servicios públicos**. Pág. 443

²⁵Díez. **Ob. Cit.** Pág. 88

²⁶Fraga. **Ob. Cit.** Pág. 321

²⁷Godínez Bolaños. **Ob. Cit.** Pág. 234 y 235



ente de personalidad jurídica, la competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tienen que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica.

- b) Descentralización territorial o por región: consiste en que las competencias estatales, sobre determinadas materias, se transfieren a otros organismos con un ámbito espacial o geográfico dentro del cual las ejercen en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, las atribuciones conferidas, este tipo de descentralización tiene elementos muy importantes que destacar: necesidades locales; personalidad jurídica; autonomía presupuestal y financiera; independencia administrativa; autoridades locales; libre disposición de sus bienes.
- c) Descentralización por colaboración: en esta tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa viene a ser según Gabino Fraga “una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas y que habría dos elementos que caracterizan dicha modalidad como serían, por un lado, el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado, y, otro, el ejercicio de esa actividad en nombre propio de la entidad privada”.²⁸

➤ **La descentralización administrativa en Guatemala**

En Guatemala, la descentralización administrativa como tendencia surgió a partir de

²⁸Fraga. Ob. Cit. Págs. 231 y 237



1945, juntamente con otras acciones innovadoras que caracterizaron el establecimiento de un gobierno democrático luego del movimiento revolucionario de 1944; el origen de la tendencia fue en principio, de orden puramente político como reacción a la desmedida intromisión del presidente del Organismo Ejecutivo.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 224 "...La administración será descentralizada..."

La Ley General de Descentralización en su Artículo dos establece "se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y uso de los recursos del Estado."

Para el profesor Calderón la descentralización administrativa en Guatemala "es un sistema de organización administrativa que consiste en: a) la creación de un órgano administrativo; o, b) el traslado de competencias administrativas centralizadas a órganos de igual características, (descentralizados o autónomos), dotados o dotándoles personalidad jurídica propias y otorgándoles independencia en cuanto a funciones de



carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración”.²⁹

Godínez, define a la descentralización administrativa en Guatemala de la siguiente manera “Sistema de organización administrativa del Estado que consiste en crear en la Constitución Política de la República o por leyes orgánicas emitidas por el Congreso de la República, entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y capacidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones, manejar su presupuesto y patrimonio, planificar y prestar los servicios sociales y públicos en todo o en parte del territorio estatal, emitir sus reglamentos, estatutos y ordenanzas sin infringir la legislación superior vigente, con facultades para elegir sus autoridades y nombrar o contratar personal, coordinando sus actividades con el plan general del gobierno y que se originan a iniciativa del Estado o de la población que en ejercicio de autogestión participa en los consejos de desarrollo”.³⁰

En Guatemala, algunas entidades descentralizadas no cuentan con todas estas características y no dejan de ser entidades desconcentradas y en algunos casos, órganos desconcentrados. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 134 “el principio de que el municipio y las entidades descentralizadas, actúan por delegación del Estado”, principio que surgió en el derecho guatemalteco como un obstáculo a la tendencia de dar a la autonomía un alcance desmedido; esta delegación significa la transferencia de funciones propias del Estado a

²⁹ Calderón Morales. *Ob.Cit.* Pág. 235

³⁰ Godínez Bolaños. *Ob. Cit.* Pág. 238



un ente personificado dentro de éste pero distinto de él, con las importantes consecuencias jurídicas que ello implica.

Por otra parte, la Constitución Política de la República de Guatemala dispone en su Artículo 134 "...Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así los disponga la ley;

- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda



desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y

- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo...”

Todo este conjunto de obligaciones mínimas dan forma, a un marco de contralor administrativo que constituye un auténtico limite a la descentralización. La Constitución Política de la República de Guatemala actual reitera, en ese sentido la orientación de la Constitución de 1965.

Otro principio fundamental que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 134 segundo párrafo “la descentralización sólo puede establecerse mediante acto legislativo, con mayoría calificada, y de que, fuera de los casos previstos en la Constitución, el congreso solamente puede conceder la autonomía cuando estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y mejor cumplimiento de sus fines.” acá se rige por el principio de reserva de ley , o sea la descentralización es viable únicamente por la vía de una decisión legislativa del congreso, e igualmente, la supresión de un ente descentralizado compete únicamente al poder legislativo.

Según Meza “las entidades descentralizadas tienen en Guatemala, regímenes económicos financieros de diversa conformación; así verbigracia, hay entes que obtienen sus recursos estrictamente de asignaciones del presupuesto general de gastos del Estado; otras entidades financian su actividad con recursos provenientes de



la prestación de servicios públicos; otras obtienen sus ingresos de impuestos y contribuciones especiales”.³¹ La fiscalización de estos recursos le corresponde a la Contraloría General de Cuentas; el control jurisdiccional de los actos de los órganos de las entidades descentralizadas corresponde al tribunal de lo contencioso-administrativo.

1.4.4 La autonomía administrativa

La autonomía administrativa, es un sistema o forma de organización de la administración pública, en la cual se crean órganos administrativos que, se les otorga, personalidad jurídica propia, patrimonio propio, eligen a sus propias autoridades, pudiendo emitir sus propias disposiciones internas ajustadas a la realidad política y social del Estado, tienen plena independencia económica para generar sus propios ingresos, no necesitan del presupuesto del Estado, tienen independencia técnica y política.

Según Sayagués Laso, explica: “los entes autónomos son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía bajo cierto contralor de las autoridades nacionales”.³² Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tal, como en lo jurídico, lo económico, en lo técnico y científico, y fundamentalmente en la capacidad de poder auto administrarse.

³¹ Meza Duarte. *Ob. Cit.* Pág. 161

³² Sayagués Laso. *Ob. Cit.* Pág. 250.

Tradicionalmente se ha considerado, a los entes descentralizados o por servicios, como entes autónomos, por el hecho de tener una personalidad jurídica propia, pero se trata de entes estatales, y que se encuentran dirigidos por órganos colegiados. La diferencia entre unos y otros radica según Calderón “los entes autónomos poseen la totalidad o generalidad de poderes administrativos y actúan con autonomía bajo cierto control de la administración central, los entes descentralizados, aunque poseen amplios poderes administrativos, están sometidos a un control tutelar más intenso de la administración central”.³³

Según lo ha expuesto Delpiazzo, “en ambas denominaciones aparecen dos concepto teóricos –el de autonomía (*consistente en la potestad de dictar su propio ordenamiento jurídico*) y el de descentralización (*que implica la ruptura del vínculo jurídico*)- pero estos dos conceptos no se corresponden sino se cruzan ya que tanto los entes autónomos como los descentralizados son autónomos y son descentralizados, aunque los primeros poseen mayor grado de autonomía y descentralización que los segundos”.³⁴

La autonomía plena, ya no es tratada por la mayoría de doctrinas internacionales, especialmente por los autores francés, considerados los padres del derecho administrativo y del ordenamiento institucional del Estado.

Para el jurista Laubaderé, citado por el profesor Castillo, deben de existir condiciones jurídicas para considerar a un ente autónomo siendo las siguientes: “a) que las

³³Calderón Morales. *Ob. Cit.* Pág.235.

³⁴Delpiazzo, Carlos E. *Derecho administrativo uruguayo.* Pág. 74.



entidades manejen asuntos propios; b) que las entidades gestionen asuntos a su cargo, por sí mismas y; c) que las entidades no dependan del Organismo Ejecutivo y que éste, se limite a ejercer un control administrativo sobre cada organización autónoma”.³⁵

➤ **La autonomía administrativa en Guatemala**

En Guatemala, la autonomía administrativa como forma o sistema de organización de la administración pública, surgió como una decisión política durante 1944 en que el gobierno revolucionario impulsó la más amplia descentralización (autonomía) para terminar con la centralización que fue la base política de las dictaduras liberales y conservadoras, con el fin de garantizar la efectividad de la administración pública en tiempos de crisis social y económica para suprimir la desigualdad y la pobreza; pero la política de autonomía se estanca en 1954, retrocediendo nuevamente la política de centralización.

Como se expuso anteriormente para que existan entes autónomos deben de existir condiciones jurídicas, estas condiciones son propuestas por Georges Vedellas cuales se ajustan a la realidad política y social de Guatemala, siendo las siguientes: “reconocimiento legal, designación de autoridades, personalidad jurídica, patrimonio e ingresos y libre disposición”.³⁶

En Guatemala, el reconocimiento legal de la autonomía proviene de dos fuentes: la

³⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y práctica**. Pág. 148

³⁶ Vedel, Georges. **Derecho administrativo**. Pág. 240



Constitución Política de la República de Guatemala y los decretos del Congreso de la República. La Constitución Política de la República de Guatemala contempla en sus Artículos: “79, 82, 92, 100, 132, 253, en cuanto a la declaratoria de autonomía de los siguientes entes: La Escuela Nacional de Agricultura; la Universidad de San Carlos de Guatemala; la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco; el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el Banco de Guatemala; y los municipios de la república de Guatemala.”

En cuanto a la designación de autoridades, esta se debe realizar a través de la elección, con lo cual se suprime la dependencia o injerencia del Organismo Ejecutivo, sin establecer la independencia pero, sí lazos de colaboración; la colaboración se hace efectiva con los Ministerios de Estado, que por su competencia o actividad se relaciona con la organización autónoma a través de planes, proyectos y programas. La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 134, tercer párrafo establece “la vinculación con el título de obligaciones mínimas”.

En cuanto a la personalidad jurídica de los entes autónomos, la legaliza normalmente, el Ministerio de Gobernación por medio de Acuerdos Gubernativos, cuando los mismos son creados por el Congreso de la República, pero los creados por la Constitución Política de la República de Guatemala, la misma Constitución les da ese reconocimiento.

En cuanto al régimen financiero de los entes autónomos, es acá en donde se agudiza la autonomía, se evidencia cada vez que la organización autónoma carece de capacidad



financiera, por la falta de proyectos financieros impide contar con fondos, patrimonio e ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades de la organización autónoma. Los norteamericanos Harold Koontz y Heinz Wehrich citados por el profesor Castillo González plantean que la solución a este problema sería la “recentralización de autoridad, la cual se presenta cuando el Organismo Ejecutivo del cual partió la decisión de descentralizar a través de la autonomía, toma posteriormente la decisión de recentralizar, reasumiendo la responsabilidad de cierta actividad o función que por la ley está asignada a determinada organización autónoma”.³⁷

³⁷ Castillo González. Ob. Cit. Pág. 151.



CAPÍTULO II

2. Organización del Estado de Guatemala

Guatemala es un Estado independiente y democrático organizado con el fin de proteger a las personas, la familia y realizar el bien común. Su deber es garantizar a la población la vida la libertad la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, todo esto en el marco del cumplimiento de los derechos humanos de su población.

La organización político presenta tres características: es republicana, representativa, y democrática. El gobierno se encuentra dividido en tres organismos: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial.

2.1 Antecedentes históricos

Con la independencia de Guatemala y consecuentemente de Centroamérica de España, se establece el Estado de Guatemala, mediante el acta de independencia del reino español, el 15 de Septiembre de 1821. Pues antes de esta fecha Guatemala era capitanía general de Centroamérica, dependiendo jurídica y políticamente de España.

En palabras del profesor Andrade "El Estado aparece como una realidad que recibe una denominación de parte nuestra. Realidad confusa, vaga, en el sentido de que cuando nos referimos a él, no aludimos a un objeto concreto sino a un complejo organizacional, rector de nuestras vidas y que, pese a carecer de una corporeidad palpable, sí produce

una serie de manifestaciones que nos permiten adjudicarle un nombre, que sea precisamente el de Estado”.³⁸

2.2 Definición

Según Andrade “El Estado surge como un conjunto organizacional perceptible a partir de tres presupuestos fundamentales: primero un territorio, que presente condiciones favorables para el desenvolvimiento de la organización política; segundo un nivel cuantitativo poblacional apto para la cooperación de alta escala que haga factible los primeros logros de la civilización; tercero, un cierto grado de desarrollo tecnológico”.³⁹ Estos presupuestos juegan un importante papel en el desarrollo del Estado como forma política en la actualidad, en las complejas interrelaciones económicas, ideológicas y militares.

El licenciado Vásquez explica “el Estado constituye una organización social, dotado en su realidad por un conjunto de estructuras jurídico-políticas”.⁴⁰ Estas estructuras deben de estar coordinadas, para, poder proporcionar la satisfacción de los intereses de la colectividad, siempre dentro de un orden jurídico preestablecido.

La organización estatal se puede definir como una unidad de estructuración y regulación de la capacidad de producción y distribución de bienes en una comunidad, en la cual existen personas que asumen la función de dirigir a la colectividad y quienes

³⁸ Andrade Sánchez, Eduardo. **Teoría general del estado**. Pág. 3

³⁹ **Ibid.** Pág. 42.

⁴⁰ Vásquez Ramos, Reynerio de Jesús. **Teoría del estado**. Pág. 123

son dirigidos, en donde existe una fuerza pública permanente que asegura el cumplimiento de las disposiciones de los gobernantes.

2.3 Teorías

Las teorías sobre la organización del Estado, se estudian debido a que el mismo se compone de una pluralidad de órganos, razón por la cual se dice que es un ser organizado y complejo. Para el estudio de los órganos del Estado, lo más conveniente, es la aplicación de la división aludida por Hermann Heller, órganos inmediatos y mediatos del Estado, clasificación que fue ampliamente desarrollada por Georg Jellinek, con lo cual se pretende examinar sus caracteres.

Para Jellinek, órgano inmediato es “el órgano cuya naturaleza determina precisamente la existencia del Estado; es, pues, una consecuencia inmediata Constitucional de la asociación estatal misma, y la actividad de esta solamente puede darse a través de ellos”.⁴¹ Se podría decir, que el órgano inmediato, es el que está formado por un solo individuo, cuando reúna en sí mismo todo el poder del Estado, con exclusión de otras personas. Tal situación sucedía en las monarquías absolutas, en las que el monarca, por tener concentrado el poder estatal, era el único órgano inmediato del Estado.

El Profesor mexicano Porrúa dice “también son órganos inmediatos los grupos de personas físicas que ejercen el poder, atributo que deriva directamente de la

⁴¹Jellinek, Georg. **Teoría general del estado**. Pág. 323.

Constitución Política”.⁴² En el caso del Estado de Guatemala, serían el Organismo Ejecutivo o el Organismo Legislativo.

En el caso de los Estados Federados, los Estados miembros también tienen el carácter de órganos inmediatos, pues son órganos de realización inmediata de la actividad estatal.

De acuerdo con Jellinek, los órganos inmediatos del Estado se pueden clasificar en: “órganos creadores y creados; órganos primarios y secundarios, cuando se adopta la teoría de la representación; órganos dependientes e independientes, asunto de colaboración; y órganos normales y extraordinarios, por su origen o integración”.⁴³

Para Prado, órgano creador “es el que da origen a otro que resulta, entonces, creado”.⁴⁴ Ejemplo de esto: los electores del cuerpo electoral, reunidos para elegir a las personas que han de formar parte de la Asamblea Legislativa, constituyen un órgano creador; la Asamblea Legislativa que surge en virtud de la actividad de ese órgano creador, es un órgano creado.

Los órganos primarios y secundarios, los cuales tienen importancia en los Estados que adoptan la teoría de la representación, esto se observan en el caso del Organismo Legislativo este es un órgano secundario, pues representa la voluntad del pueblo, que es el órgano primario.

⁴² Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del estado*. Pág.234

⁴³ Jellinek. *Ob.Cit.* Pág. 336.

⁴⁴ Prado, Gerardo. *Teoría del estado*. Pág. 143



Los órganos dependientes e independientes, el profesor Prado nos dice “son dependientes los órganos que necesitan la colaboración de otro órgano del Estado para exteriorizar su voluntad; por el contrario, son independientes los órganos que no requieren esa colaboración para desarrollar su actividad”.⁴⁵

En el caso de los órganos inmediatos dependientes, estos se producen, cuando las leyes emanadas del Organismo Legislativo tienen que ser promulgadas y deben ser puestas a conocimiento del Organismo Ejecutivo.

En Guatemala, se introdujo una modificación a la Constitución Política de la República, con la finalidad de que el Organismo Legislativo, pudiera promulgar y dar a conocer las leyes en caso de no estar de acuerdo con el veto del Organismo Ejecutivo.

En el caso de los órganos inmediatos independientes, no necesitan de otro órgano, ejemplo de esto, se da en el Organismo Ejecutivo, que al realizar su función administrativa lo hace directamente, sin el concurso de otros órganos del Estado.

Por último se tiene dentro de la clasificación de los órganos inmediatos, los normales y extraordinarios; normales son aquellos que existen siempre en la estructura del Estado para su funcionamiento regular. Ejemplo: el Organismo Legislativo. Y los extraordinarios son aquellos órganos que únicamente existen cuando concurren circunstancias especiales que requieren su funcionamiento, tal es el caso de la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente.

⁴⁵ Ibid.

En conclusión sobre los órganos inmediatos, se podría tomar las palabras del profesor Prado, quien nos dice “los órganos inmediatos del Estado se caracterizan porque no están sometidos a poder de mando alguno, cuando se trata del ejercicio pleno de funciones que le son propias”.⁴⁶ Son por ello independientes; aunque esa independencia se debe considerar solamente desde el aspecto formal. El origen de estos órganos se debe a la repartición de la soberanía y el poder; debido a esto el Estado se ha vuelto más completo.

Sin embargo, entre los órganos clásicos, continúan siendo: el Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre ellos se establecen relaciones que van en la búsqueda de un solo objetivo que es el bien común, el cual se logrará mediante un equilibrado ejercicio de la soberanía, para poder llegar a asegurar la unidad del Estado, y evitar una multitud de voluntades dentro del organismo político.

Para continuar, con la división bipartita de los órganos en inmediato y mediatos, toca el turno de exponer los órganos mediatos, según nos explica Jellinek “son aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución de la asociación política, sino en una comisión individual”.⁴⁷ De los cuales, se podría decir que, son responsables y están subordinados ante un órgano inmediato de una manera directa o indirecta, en este sentido, su actividad o función en relación con la colectividad es siempre derivada. Pero se es mediato con respecto a la actividad del Estado, pero es inmediato con relación a la satisfacción de necesidades sociales, un claro ejemplo de

⁴⁶ **Ibid.** Pág. 144

⁴⁷ **Jellinek. Ob. Cit.** Pág. 340



ello es el Municipio; ya que dentro del mismo son órganos inmediatos las unidades ejecutivas del mismo y son órganos mediatos los diversos departamentos que tengan.

2.4 Estructura

La estructura de la organización del Estado de Guatemala se integra con personas individuales que tienen a su cargo la dirección política, la ejecución de las funciones administrativas y el cumplimiento de la Constitución Política de la República, y las leyes que forman parte del ordenamiento jurídico. Las personas individuales se conocen con los nombres de funcionarios, empleados y trabajadores públicos y se integran por un conjunto de organizaciones públicas que forman una organización política y administrativa compleja.

Esta estructura se puede dividirla o separarla en tres organizaciones públicas principales conocidas con el nombre de Organismos del Estado, los cuales nacen a la vida jurídica por mandato de la Constitución Política de la República, que establece en su Artículo 141, los Organismos del Estado de Guatemala “la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.

2.4.1 Organismo Judicial

En palabras Barrientos “en la separación de funciones estatales se asigna al Órgano Judicial juzgar y ejecutar lo juzgado; que no es otra cosa que la resolución de conflictos



concretos, la restauración o aplicación del ordenamiento jurídico, el aseguramiento de las libertades y la satisfacción y tutela de los derechos de las personas”.⁴⁸

La Constitución Política de la República en el Artículo 141, crea el Organismo Judicial y en los Artículos 203 al 222 establece la funciones y atribuciones de este Organismo, siendo las más importante: la función judicial o jurisdiccional, la cual consiste según Groppali “En la actividad del Estado, encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y a la observancia de la norma jurídica preconstituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público y mediante la ejecución coactiva de las sentencias”.⁴⁹ Como ya se estableció, la función del Organismo Judicial es la aplicación de la ley y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento a través de los tribunales de justicia.

La potestad que otorga el Estado al Organismo Judicial se le conoce como jurisdicción la cual, según Miguel Fenech “consiste en la facultad de administrar justicia”.⁵⁰

Este Organismo es ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la República de Guatemala, la cual está conformada por 13 magistrados titulares y 13 suplentes electos por el Congreso de la República para un período de gestión de cinco años pudiendo ser reelectos. La función de dicho organismo está establecida en la ley.

⁴⁸ Barrientos Pellecer, César Crisóstomo. **Poder judicial y estado de derecho**. Pág. 5.

⁴⁹ Groppeli Alessandro. **Doctrina general del Estado**. Pág.18

⁵⁰ Fenech, Miguel. **Derecho procesal penal**. Pág.722

2.4.2 Organismo Legislativo

Dentro del esquema de los sistemas de gobierno presidencialistas, que es el caso del Estado de Guatemala, la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente en su Artículo 141, alberga al Organismo Legislativo el cual tiene la mayor representación y legitimación popular, debido a que su función primordial es representar al pueblo; así mismo en los Artículos 157 al 181 en los cuales, se le atribuye por mandato constitucional la función legislativa que consiste en decretar, reformar y derogar leyes.

Sin embargo, como lo establece el principio de división de poderes o funciones, las competencias que le son asignadas a este organismo son variadas, como bien lo señala Bielsa “no todos los actos de este, aunque se le denomina leyes, son en realidad tales. Algunos de sus actos son esencialmente de administración pública, y otros son tan solo reguladores de su actividad normativa, a la cual reglan o delimitan, es decir, que su contenido jurídico no concierne a la actividad libre y consciente de los individuos en sus relaciones de convivencia social, política y jurídica, ni tampoco regulan el ejercicio de las atribuciones, funciones y competencias de los organismos, sino que se limitan en unos casos a autorizar un acto, o a permitirlo o a aprobarlo”.⁵¹ En esos casos la ley no tiene función creadora de normas, sino una función integradora de actos, considerando en general desde el punto de vista de conveniencia económica o moral o física, como lo haría el administrador particular respecto de la decisión de disponer.

⁵¹ Bielsa, Rafael. **Derecho Constitucional**. Pág. 167.

Concluye Bielsa cuando “se trata de modos de cooperación jurídica, no para crear el acto, sino para darle eficacia o fuerza obligatoria”.⁵²

Entonces, dentro del sistema de Gobierno del Estado de Guatemala, la función de legislar es una de las muchas atribuciones que le corresponden al Congreso de la República. Claro que las mismas revisten de mucha importancia al establecer el deber ser del comportamiento de la sociedad guatemalteca.

Este organismo o poder esta ejercido por el Congreso de la República de Guatemala, el cual consta de un hemiciclo formado por 158 diputados de los diferentes distritos electorales para un período de gestión de cuatro años pudiendo ser reelectos mediante el sufragio universal y secreto .

2.4.3 Organismo Ejecutivo

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 141, establece el Organismo Ejecutivo y en los Artículos 182 al 202 establece las organizaciones, funciones y atribuciones de este Organismo del Estado.

Dentro de la tríada clásica de poderes, al Ejecutivo le corresponde la facultad de gobernar y administrar. A este respecto, Bielsa indica que “...la función legislativa y jurisdiccional no basta para integrar la actividad jurídica del Estado, pues él debe actuar no solo cuando surge una controversia que termina con una resolución declarativa o

⁵² **ibid.**



atributiva de derechos, sino de una manera continua en todo movimiento individual o colectivo, previniendo, ordenando, manteniendo, en suma, el orden jurídico en su esfera".⁵³

➤ **Antecedentes históricos**

En los Estados primitivos y aún en Grecia y Roma en los primeros tiempos, los monarcas ejercían ellos solos, todos los poderes del gobierno. El poder de juzgar, lo que llamamos hoy el poder judicial, fue el primero que los monarcas cedieron, para que fuera ejercido por otros magistrados, aunque reservándose la prerrogativa de resolver ellos, los mismos monarcas, los casos importantes de carácter penal o de carácter civil, los cuales por supuesto no se distinguían entonces unos de otros. Mucho más tarde cedieron, aunque por fuerza de la presión popular, el poder de dictar las leyes o sea lo que llamamos hoy el poder legislativo.

En la trinidad de poderes derivada de la teoría de Montesquieu, el poder ejecutivo en el poder originario. Se entiende que el poder del estado comenzó actuando en forma monolítica, abarcando todas las funciones, las que, aun cuando pudieran distinguirse conceptualmente y realmente, no estaban divididas, repartidas, ni separadas en su ejercicio entre órganos distintos. Al operarse progresivamente el reparo divisorio, las funciones legislativa y judicial se desprenden del núcleo primario para atribuirse a órganos propios, en tanto la función de poder ejecutivo es retenida por el órgano que anteriormente las concentraba a todas.

⁵³ **ibid.** Pág. 169.



Cuando el poder del Estado en su triple dimensión ejecutiva, legislativa y judicial ya no legisla ni juzga, porque legislan y juzgan otros órganos separados, el poder ejecutivo retiene todo lo que no es legislación ni administración de justicia. O sea que el núcleo residual del poder estatal es conservado por el ejecutivo.

Cuando logra independencia la justicia, y luego la legislación, lo que queda por exclusión se llama administración. Y la función administrativa se radica fundamentalmente, en el poder ejecutivo.

➤ Estructura

Dentro de la estructura del Organismo Ejecutivo, la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 182. Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. Establece “El Presidente de la República es el Jefe de Estado de Guatemala y ejercerá las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo...El Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.

El Decreto número 119-94 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, establece en su Artículo cinco. Integración del Organismo Ejecutivo. “El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política, la presente y demás leyes. Según su función, los mismos podrán ser deliberativos, consultivos, de contralor y ejecutivos, al igual que podrán confluir en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos.



Integran el Organismo Ejecutivo: los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.

También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de los órganos mencionados en este párrafo”.

En la actualidad Organismo Ejecutivo, la estructura de encuentra de la manera siguiente:

- **Presidente de la República de Guatemala**
- **Vicepresidente de la República de Guatemala**
- **Ministerios de Estado**
- ✓ **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación**
- **Instituto Geográfico Nacional**
- **Escuela Nacional Central de Agricultura**
- ✓ **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales**
- **Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas**
- **Consejo Nacional de Áreas Protegidas**
- ✓ **Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**
- **Dirección General de Aeronáutica Civil**



- **Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones**
- **Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología**
- ✓ **Ministerio de Cultura y Deporte**
- **Archivo General de Centro América**
- **Biblioteca Nacional de Guatemala "Luis Cardoza y Aragón"**
- **Comité Olímpico Guatemalteco**
- **Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala**
- **Museo Nacional de Arqueología y Etnología de Guatemala**
- ✓ **Ministerio de Defensa Nacional**
- **Estado Mayor de la Defensa Nacional**
- **Fuerzas Armadas de Guatemala**
- **Ejército de Guatemala**
- **Fuerzas Especiales Kaibil**
- **Armada de Guatemala**
- **Fuerzas Aéreas de Guatemala**
- **Instituto de Prevención Militar**
- ✓ **Ministerio de Desarrollo Social**
- ✓ **Ministerio de Economía**
- **Junta Monetaria**
- **Banco de Guatemala**
- **Superintendencia de Bancos**
- **Instituto Guatemalteco de Turismo**
- **Instituto Nacional de Estadística**
- ✓ **Ministerio de Educación**



- Consejo de la Enseñanza Privada Superior
- Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
- ✓ Ministerio de Finanzas Públicas
- Superintendencia de Administración Tributaria
- Zona libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castillo"
- ✓ Ministerio de Energía y Minas
- Instituto Nacional de Electrificación
- ✓ Ministerio de Gobernación
- Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala
- Policía Nacional Civil
- Sistema Penitenciario
- Ocho regiones
- 22 departamentos
- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores
- ✓ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- ✓ Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- Secretarías de la Presidencia de la República de Guatemala(15)
- ✓ Secretaria General de la Presidencia
- ✓ Secretaria Privada de la Presidencia
- ✓ Secretaria de Coordinación Ejecutiva
- ✓ Secretaria de Comunicación Social
- ✓ Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
- ✓ Secretaria de Planificación y Programación



- ✓ **Secretaria de la Paz**
- ✓ **Secretaria de Asuntos Administrativo y de Seguridad**
- ✓ **Secretaria de Asuntos Agrarios**
- ✓ **Secretaria Presidencial de la Mujer**
- ✓ **Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional**
- ✓ **Secretaria de Bienestar Social**
- ✓ **Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente**
- ✓ **Secretaria de Asuntos Específicos**
- ✓ **Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad**
- **Secretarias de la Vicepresidencia de la República de Guatemala (cuatro)**
- ✓ **Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología**
- ✓ **Secretaria Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de drogas**
- ✓ **Secretaria contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas**
- ✓ **Secretaria Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio**
- **Otras dependencias del Organismo Ejecutivo.**
 - **Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del lago de Amatitlán**
 - **Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del lago de Atitlán y su entorno.**
 - **Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos.**
 - **Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas en Guatemala.**
 - **Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico.**
 - **Fondo Nacional para La Paz**

- Consejo Nacional de la Juventud
- Junta Nacional de Servicio Civil
- Oficina Nacional de Servicio Civil
- Defensoría de la Mujer Indígena
- Fondo de Desarrollo Indígena guatemalteco

La estructura del Organismo Ejecutivo ya no responde adecuadamente a las exigencias de la población, situación que necesariamente debe ser replanteada, creando así la base de una nueva administración pública capaz de satisfacer las demandas del nuevo milenio.

➤ **Función**

Las facultades de gobernar y administrar, manifiesta Bielsa, generan, en la esfera ejecutiva, tres clases de actos de distinta naturaleza: "a) de gobierno, estos conciernen el orden político institucional y al funcionamiento de los organismos; b) colegislativos, son los que conciernen a la formación de leyes, pues el Organismo Ejecutivo posee iniciativa de ley y la facultad de sancionarias, promulgarlas y publicarlas o vetarlas; y c) administrativos, son los actos más propios de la índole del Organismo Ejecutivo, pues trata de la administración, que es esencialmente actividad ejecutiva".⁵⁴

La función que realiza el Organismo Ejecutivo, tradicionalmente se ha dicho que consiste en la aplicación de las leyes para la administración general del Estado y, en

⁵⁴Ibid.

especial, de sus servicios públicos. Sin embargo se podría decir que también son todos los múltiples actos administrativos del Estado, que no pueden expresarse en forma de leyes o sentencias; el de realizar todos los actos de gestión del patrimonio con los demás Estados y también el de realizar todos los actos previos o ulteriores que preceden.

El Organismo Ejecutivo, ejerce sus funciones a través, de la presidencia de la República, la cual se convierte en la organización pública suprema, política y administrativa del Organismo Ejecutivo y del Estado de Guatemala, encabezada por el Presidente de la República, quien es el único responsable de la organización formal y material de la Presidencia de la República, quien realiza funciones de dirección, ejecución, política y administrativas; dentro de sus funciones principales están según el licenciado Castillo: “a) Dirigir y orientar la política general del Estado de Guatemala; b) ejecutar y respetar las leyes; c) nombrar y remover funcionarios y empleados públicos; y d) organizar la administración pública”.⁵⁵

2.5 División territorial

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 224, establece: “el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios”.

La administración será descentralización y se establecerán regiones de desarrollo con

⁵⁵ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 182.



criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

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

El Congreso de la República mediante el Decreto número 70-86, Ley Preliminar de Regionalización, estableció las regiones de desarrollo, siendo estas ocho regiones: la región metropolitana, norte, nororiente, suroriente, central, suroccidente, noroccidente y Petén, lo cual se dio sin modificar la división administrativa.

En teoría, la división administrativa del territorio del Estado se modifica según Castillo González “por medio de la creación, agrupación y supresión de los departamentos”.⁵⁶ Los tres procedimientos se pueden llevar a la práctica sin cambiar la división administrativa establecida por la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los sistemas a que se refiere la Constitución Política de la República de Guatemala, la doctrina administrativa los clasifica en:

a) Sistema departamental y municipal. Este sistema, también conocido con el nombre de división general del Estado, fue adoptado en Guatemala en 1871; este sistema se

⁵⁶**Ibid. Pág. 234.**



considera agotado, pues no ha probado su utilidad y resultado.

- b) **Sistema de divisiones técnicas.** Este sistema se basa en el servicio público; la finalidad de este sistema es vincular a los departamentos de la república, para prestar servicios públicos regionalizados, a bajo costo.

- c) **Sistema regional.** Este sistema se basa en la región; su finalidad es la agrupación de los departamentos para que la administración pública esté a cargo de una administración regional.

En la actualidad la división administrativa territorial se encuentra de la manera siguiente: ocho regiones; 22 departamentos; y 340 municipios.



CAPÍTULO III

3. La administración pública departamental en la legislación guatemalteca

En Guatemala se adopta el departamento jerarquizado y el mismo se define como una parte del territorio del Estado, en cabecera por una administración departamental, dependiente de la jerarquía y del presupuesto del Organismo Ejecutivo, si autonomía. El gobernador departamental, es la principal autoridad del departamento, nombrado por el Presidente de la República según el procedimiento legal establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo.

3.1 El departamento

El departamento, es una circunscripción territorial administrativa, que se ha constituido en el centro de la lucha constante entre las tendencias centralizadoras y las presiones descentralizadoras.

Dentro del Estado, existen organismos que realizan funciones públicas particularizadas en una determinada circunscripción del país, surgiendo así las nociones de administración y entidades locales. Estos organismos son de dos clases: totales y especiales; son los primeros los que cumplen, con el Estado, las generalidades de los fines de la vida, contando con un territorio propio, verdadero elemento constitucional de los mismos; los segundos, canalizan su actividad en la realización de fines propios de un determinado ramo administrativo, siendo para ellos el territorio en que actúan, una



mera demarcación de sus servicios.

De entre los organismos totales destacan, por su universalidad, los departamentos o provincias y los municipios; en todas partes, aunque con nombre u organizaciones diversas, se les encuentra, constituyendo cada uno de ellos un centro de acción administrativa.

3.2 Antecedentes históricos

La circunscripción departamental ha sido creada poco después de las comunas por una Ley de fecha 22 de diciembre de 1789, en Francia, el Artículo primero disponía que para reemplazar a algunas provincias sería hecha una nueva división del reino en departamentos. No se trataba solamente de la creación de una actividad descentralizada en el sentido actual, pero si de una circunscripción del Estado; no hay en efecto, una verdadera distinción entre asuntos del Estado y de asuntos locales; los administradores del departamento se ocupan indistintamente de todos los asuntos administrativos en el despacho departamental y no es sino muy accesoriamente que aparece una distinción entre los objetos que interesan al régimen de administración general del reino y los asuntos particulares, según el texto legal.

El departamento no tiene la ventaja de investigación propia: las dependencias son asignadas sobre el producto de los impuestos del Estado, si la administración de los departamentos es confiada a unos administradores electos, se trata no de la búsqueda de autoridades locales sino de la aplicación del sistema revolucionario de elección para

la designación de las funciones públicas que será extendido a las funciones judiciales por una ley que data de 1790. Estas autoridades administrativas estaban colocadas además expresamente para las materias fiscales bajo la sola inspección del cuerpo administrativo, bajo la autoridad directa del rey tomando como jefe supremo de la administración general del reino.

La circunscripción centralizada desde su creación, el departamento era conformado con un esquema administrativo correspondiente lógicamente a su papel centralizado, tal es el esquema que sirve de punto de partida a una evolución que, al correr del siglo XVIII, va a dar nacimiento, al lado del departamento como circunscripción del Estado, a una colectividad descentralizada departamental.

Las etapas esenciales de la evolución del departamento están contenidas por las leyes siguientes: por la Ley del 22 de junio de 1833 que, bajo la monarquía, constituyó un sistema de elección en sufragio, restringido por la designación de los miembros del consejo general, transformado bajo la segunda república en sufragio universal por la ley del tres de julio de 1848. Paralelamente, las atribuciones del consejo general, para unas materias consideradas como locales fueron atendidas por la ley del 10 de mayo de 1838, y bajo el segundo imperio, por la ley del 18 de julio de 1866, que se puede contar entre las medidas del imperio liberal. Así se llega al principio de la tercera república, a la ley de 1871 que llevaba aún las atribuciones y la independencia del consejo en materia local pero todavía no se consagra más que una descentralización incompleta, deja al gobernador el papel de órgano ejecutivo del consejo general que conserva su papel esencial de representante del poder central y de jefe de servicios en el departamento.



En Guatemala, algunos antecedentes históricos relativos a la división territorial del Estado, podemos mencionar los siguientes: la Constitución Política del Estado de Guatemala, dentro de la República Federada de Centroamérica, decretada en octubre de 1825, dividía el territorio del Estado federado en departamentos, éstos en distritos y los distritos en municipalidades. El gobierno de cada departamento se asignaba a un jefe que nombraba el poder ejecutivo.

Al acta constitutiva de 1851, carta fundamental de la República de Guatemala con la cual se desligaba de la federación, si bien hacía referencia a los departamentos como circunscripciones geográficas, no contenía normas que regularan su administración.

La Constitución de 1879 dividía el territorio nacional en departamentos, atribuyendo a un jefe político el gobierno de los mismos; este sistema rigió hasta el año de 1945 en que, luego de entrar en vigor la Constitución promulgada en marzo de ese año, si bien se mantuvo la división administrativa de la república en los departamentos y éstos en municipios, el gobierno de aquellos se asignaba a un gobernador departamental nombrado también por el Organismo Ejecutivo; similar disposición contenían las Constituciones de 1956 y 1965.

La Constitución Política de la República de Guatemala vigente, también divide al territorio en departamentos y éstos en municipios; asignando el gobierno de los primeros a un gobernador nombrado, según lo establece el Artículo 227 de la Constitución por el "Presidente de la Republica". Tal funcionario ha de reunir los mismos requisitos y calidades que se exigen para ser ministro de Estado y goza de las



mismas inmunidades.

3.3 Definición de departamento

Según García, “el departamento es un ente público con pluralidad de fines dentro de un territorio determinado. Sus elementos son el territorio, la población y la organización; siendo el territorio parte constitutiva sin el cual no cabría hablar de ente departamental, teniendo una doble virtualidad: como demarcación estatal y como parte constitutiva de una persona jurídica”.⁵⁷

El departamento puede definirse como una comunidad de municipios situados en un determinado territorio, usualmente delimitado con base en criterios socioeconómicos, para el cumplimiento de los fines interlocales.

Según Ramírez Lara, Concluye que el departamento presenta las características siguientes:

- “a) Constituye una agrupación de municipios relacionados por factores e intereses comunes, determinantes de su desarrollo y existencia;

- b) Constituyen una unidad territorial con características propias y comunes; y

- c) Es una entidad intermedia, pues representa al poder central pero al mismo tiempo

⁵⁷ García Trevijano Fos, José Antonio. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 172.



constituye un centro de atención de los intereses locales”.⁵⁸

3.4 Estructura del departamento

En Guatemala, el departamento, es una simple y rígida división del territorio del Estado de Guatemala para su administración y desarrollo económico y social; en cuanto a su estructura se conocen dos formas: departamento jerarquizado y departamento autónomo.

En Guatemala, se adopta el departamento jerarquizado y el mismo se define como una parte del territorio del Estado, encabezado por una administración departamental, dependiente de la jerarquía y del presupuesto del Organismo Ejecutivo, sin autonomía.

El Gobernador departamental, es la principal autoridad del departamento, el cual es nombrado por el Presidente de la Republica, así mismo el gobernador en su condición de subordinado depende del Presidente, Vicepresidente y Ministros, excepto el Ministro de la defensa nacional, debido a que el cargo de gobernador se considera civil, y depende directamente del Ministro de gobernación, dado que este ministro es el conducto para mantener comunicación y coordinación con el Presidente de la República.

El Organismo Ejecutivo, maneja la descentralización de las gobernaciones por medio

⁵⁸ Ramírez Lara, Jesús Ernesto. **Centralización y descentralización administrativa y su incidencia en las funciones de la gobernación departamental.** Pág. 34



de la simple instalación de oficinas y servicios en los departamentos, las que funcionan como agencias de la Presidencia y de los ministerios, sin facultad para tomar decisiones definitivas. También se maneja como una delegación de la ejecución y control administrativo hacia sociedades mercantiles ubicadas en los departamentos.

3.5 El gobernador departamental

El gobernador departamental, en la actualidad en la mayoría de países, se le ha considerado como un funcionario, con atribuciones político administrativas, responsable de la dirección de los Estados, provincias o dependencias. En países federados como Estados Unidos de América existe un gobernador al frente de la administración de cada uno de los Estados que la conforman, al igual que en los Estados Unidos Mexicanos; esta clase de funcionario también se encuentra en los estados unitarios como es el caso de Ecuador, Bolivia y Chile, los cuales tienen un gobernador en los departamentos o provincias.

El gobernador departamental, tiene numerosas funciones, las mismas van a depender de la forma o sistema de administración pública, y el sistema jurídico que utilicen los Estados federados, como los Estados unitarios; en el caso de los Estados federados por ejemplo el gobernador tiene las facultades de presentar proyectos de iniciativas de ley en materia penal y civil, debido a que le corresponde la legislatura estatal (Asamblea Legislativa Regional), también tiene la facultad de vetar o promulgar dichas leyes, las cuales solo se aplicaran al Estado en el cual sea gobernador.



Todas estas facultades conferidas por la ley al gobernador lo vuelven un funcionario muy importante para el desarrollo en todos los ámbitos de los Estados, departamentos o provincias, debido a que muchas veces la actividad del Presidente de la República se torna muy poco eficiente.

En los Estados unitarios como en Guatemala, donde la administración pública se encuentra centralizada, sus atribuciones y competencias se encuentran escasas y subordinadas a la política del gobierno central, con lo cual se convierte solamente en una figura burocrática, y busca el desarrollo de la colectividad.

El licenciado Castillo expone “el gobernador es importante en la consolidación de la autoridad política y administrativa del gobierno central y se considera insustituible en el ejercicio de la competencia territorial, jerárquica y horizontal, por su conexión directa con el Presidente de la República”.⁵⁹ El gobernador departamental debe ser tomado como el funcionario de mayor importancia de la descentralización administrativa debido a que debe promover el desarrollo socioeconómico definido por la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.5.1 Antecedente histórico

En la historia de Guatemala, la figura de los gobernadores encuentra su antecedente histórico dentro del derecho español, pues fue el Rey “Felipe V quien creó, a través de la ordenanza de 1718, los intendentes de provincias, atribuyéndoles la gestión de los

⁵⁹Castillo González. Ob. Cít. Pág. 241.

intereses económicos, así como el fenómeno de la industria, el comercio y la agricultura”.⁶⁰ Es en estos funcionarios regios que se encuentran los antecedentes de los gobernadores de hoy, tanto en España como en América.

Según el profesor Castillo “la figura del gobernador departamental, ha existido en Guatemala desde la época de la colonia, en 1524 se le denominó corregidor; durante el gobierno del general Justo Rufino Barrios, en el año 1879, esta figura se denominaba como jefe político, y desde abril de 1946, según el Decreto 227, se promulga la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos, se le conoce como gobernador departamental”.⁶¹

3.5.2 Definición

En Guatemala, la figura del gobernador departamental, puede definirse como la institución constitucional que administra y gobierna, como órgano jerarquizado al Gobierno Central en un espacio territorial denominado departamento. Es decir, tiene competencia dentro de los límites del departamento, que a su vez comprende varios municipios y las zonas rurales que se hallan dentro de su jurisdicción.

3.5.3 Funciones y competencias del gobernador departamental

Los gobernadores departamentales, según la doctrina jurídica dividen sus funciones en ejecutivas y deliberativas. Las primeras, cuando ejecuta decisiones e imparte órdenes e

⁶⁰ Mendoza G., Lissette Beatriz. *Constitución explicada*. Pág. 295.

⁶¹ Castillo González. *Ob. Cit.* Pág. 241



instrucciones a los subordinados y la segundas, cuando discute y consensa con los miembros del consejo departamental, la planificación, organización, coordinación y control del desarrollo departamental.

El gobernador y el consejo departamental, uno por cada departamento, operan con efectividad si apoyan sus actividades en el plan nacional de desarrollo y en los planes sectoriales, formulados por técnicos presupuestarios, técnicos planificadores y abogados del Organismo Ejecutivo. Los gobiernos departamentales retroalimentan el plan nacional y los planes sectoriales, con nuevos proyectos e informes de ejecución de las obras y servicios. El plan nacional y los planes evitan que cada departamento vaya por su lado y produzca desequilibrio en el desarrollo nacional y departamental.

La competencia del gobernador departamental, se da desde el punto de vista territorial, circunscrita al departamento a su cargo y dependen de la Presidencia de la República, por conducto del Ministro de Gobernación. Existe dependencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares.

3.5.4 Regulación legal

El sistema jurídico legal de Guatemala, regula la figura del gobernador departamental desde la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 227, la cual establece "Gobernadores. 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 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”.

Además de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulada la figura del gobernador departamental, en el Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, al quedar derogado el Decreto 227 del Congreso de la República “Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos”, que regulaba anteriormente a las gobernaciones departamentales.

El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador, nombrado por el Presidente de la República, también habrá un gobernador suplente.

Los gobernadores departamentales titulares y suplentes serán nombrados por el Presidente de la República, tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo, tal como lo establece el Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. 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 el procedimiento establecido en el Artículo 42 del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

En consecuencia, los requisitos para ser nombrado gobernador departamental son:

- a) Ser guatemalteco;

b) Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos;

c) Ser mayor de treinta años:

d) Haber estado domiciliado durante cinco años anteriores a su designación, en el departamento para el que fuera nombrado.

Es el presidente de la República el que nombra al gobernador y también el que lo puede destituir de su cargo, cuando a su juicio convenga al mejor servicio público.

3.5.5 Atribuciones del gobernador departamental dentro de sus competencias

Son atribuciones de las gobernaciones departamentales, lo establecido en otras leyes y las determinadas en el Artículo 47 del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo el cual establece las atribuciones siguientes:

“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 el Artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- 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”.**

Las anteriores atribuciones confirman que el gobernador departamental sirve para consolidar la más firme centralización departamental, sin avances en el proceso de descentralización, en total perjuicio de los intereses departamentales, puesto que no



pueden ejecutar programas o proyectos de inversión, ni pueden prestar servicios públicos; únicamente los pueden prestar por delegación de los ministros de Estado en la forma que lo determinen los ministros.

Las gobernaciones departamentales funcionarán de conformidad con las disposiciones de la Ley del Organismo Ejecutivo y los respectivos reglamentos.

Además de las atribuciones contenidas en la Ley del Organismo Ejecutivo, el gobernador departamental tiene atribuciones en otras leyes ordinarias, de las cuales podemos mencionar:

Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, tiene participación en el procedimiento para la creación y modificación de los municipios.

Decreto número 529 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Expropiación, tiene participación en el trámite de expropiación.

Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tiene participación al formar parte del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y también forma parte del Consejo Departamental de Desarrollo.

Su presupuesto se encuentra englobado en el presupuesto de ingresos y egresos del



Estado; todas las dependencias que se encuentran en la sede de las gobernaciones departamentales quedan obligadas a prestar toda la colaboración a los gobernadores dentro de su respectiva competencia.

3.5.6 Recursos en contra de las resoluciones del gobernador departamental

El gobernador departamental dicta resoluciones con fundamento en el Artículo 47, inciso k) de la Ley del Organismo Ejecutivo, el procedimiento de impugnación de las resoluciones que dictan las gobernaciones departamentales se basa en el derecho de defensa fundamentado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 12; al quedar derogada la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos, los gobernadores, pasan a la jerarquía administrativa de la presidencia de la república por conducto del Ministerio de Gobernación y en materia de impugnaciones deberá aplicarse específicamente, la Ley de lo Contencioso Administrativo, a través del recurso de revocatoria, contenido en su Artículo 17, puesto que el gobernador depende de un superior jerárquico. Aunque los gobernadores dependen directamente del Presidente de la República, el conducto por medio del cual va la jerarquía administrativa, le corresponde al Ministro de Gobernación conocer del recurso planteado.

El fundamento legal que se debe utilizar para aplicar el recurso de revocatoria, se encuentra contenido en el Artículo siete del Decreto 119-96 del Congreso de la República "Ley de lo Contencioso Administrativo".

3.6 Situación actual de los gobernadores departamentales en la República de Guatemala

El gobernador departamental, como figura de la administración pública, representa al Organismo Ejecutivo en su respectivo departamento, y preside el Consejo de Desarrollo Departamental; sin embargo en la actualidad, se encuentra en su crisis permanente en la disfuncionalidad, la cual proviene del siglo XIX, esta se manifiesta en el atraso de la infraestructura y la falta de solución a los problemas relacionados con la educación, el trabajo, la salud y la inseguridad, con lo cual alimenta más la crisis permanente.

El gobernador departamental, como funcionario público, no cumple con funciones muy importantes, debido a que en Guatemala la forma o sistema de administración pública es eminentemente centralizado y en este caso sus funciones son escasas y subordinadas al gobierno central, debido a que es un representante del Presidente de la República en el departamento, y en términos generales es necesario que se amplíen sus competencias, debido a la poca actuación dentro de la administración pública y para ello se hace necesario que se le otorguen más funciones de índole ejecutivas en cuanto al desarrollo económico y social del departamento; así como convertirlo en un órgano promotor capaz de convocar a los distintos sectores del departamento y tener una capacidad para invertir los recursos económicos en pro del departamento, por lo cual el gobernador departamental para poder ser candidato, debe ser una persona con capacidad académica y técnica, capaz de promover políticas adecuadas para lograr un mejor nivel de vida de sus habitantes y con ello dar una verdadera descentralización de la administración pública, para garantizar estos aspectos se hace necesario reformar



los Artículos que regulan la forma de nombramiento, la cual sería mediante sufragio universal y secreto que es la forma adecuada de participación de la población para elegir a sus autoridades en un auténtico Estado de Derecho.

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, para dotar de autonomía a los gobernadores departamentales, como una forma de descentralizar la administración pública

4.1 La autonomía departamental

En las últimas décadas se están perfeccionando diferentes formas de descentralización que revelan la diversidad de soluciones que cada país ha adoptado para desconcentrar y democratizar el poder, logrando mayor eficiencia en la administración política del Estado; en la nueva teoría del Estado la descentralización política, económica y administrativa, recibe la denominación de Estado Autonómico.

El Estado autonómico es una forma de descentralización política, económica y administrativa, que permite a los habitantes de una determinada unidad territorial, dotarse de un nivel territorial de autogobierno manteniendo la unidad nacional.

En Guatemala, las unidades territoriales están determinadas desde antes de la fundación de la república, en los límites establecidos para cada departamento; de ahí que estos no pueden ser modificados por cuanto las repúblicas de Hispanoamérica consagraron como norma para dirimir los litigios fronterizos y reconocer efectivamente sus territorios el principio del "uti possidetis juris", expresión latina que significa "poseerás como poseías" mismo principio que consagra la perpetuidad de estos territorios.

En lo concerniente a la autonomía departamental, se considera como una organización pública dotada de autonomía administrativa, con personalidad jurídica, administración propia, patrimonio e ingresos propios, generados en el departamento con la finalidad de promover de manera real y efectiva el desarrollo económico y social de los habitantes del departamento, apoyándose en la regionalización de los departamentos.

4.1.1 Definición

El Doctor Reyes define a la autonomía departamental como: “la cualidad gubernativa que permite a los ciudadanos de un determinado departamento de la república, elegir por voto popular a sus principales autoridades; administrar sus propios recursos económicos; organizar sus propias instituciones de autogobierno, dictar leyes departamentales en el marco de las nuevas competencias adquiridas, crear y administrar sus propios tributos en la dimensión departamental”.⁶²

Podría definirse a la autonomía departamental como la capacidad que tienen los ciudadanos de un determinado departamento, de elegir por voto popular a sus principales autoridades, otorgándoles competencias ejecutivas, administrativas y legislativas, en el marco de la unidad nacional todo ello debe darse respetando lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La autonomía departamental no solo responde a las demandas regionales de mayor atención del Estado a sus problemas, sino, más bien, a la necesidad de transformar

⁶²Canedo Reyes, Sergio. **Autonomía, constitucionalismo y democracia.** Pág. 6.

el Estado en una organización institucional formal que responda a las necesidades de todos los guatemaltecos, que distribuya el poder en el territorio y acerque el Estado al ciudadano, que posibilite, allá donde vive el ciudadano tener su propio gobierno para resolver sus problemas de interés común y desarrollo.

Las autonomías departamentales, no se tratan de una forma de separatismo, ni amenaza de disgregación territorial, tampoco le pertenecen a un grupo o sector específico, son más bien una demanda social legítima de todos los guatemaltecos y guatemalticas para acercar el Estado a la ciudadanía, para la atención de sus demandas para cubrir las necesidades básicas de la población y al mismo tiempo que se posibilita un control social directo.

4.1.2 Características

- a) Elección de sus principales autoridades por voto popular: en cada departamento todas las personas, mujeres y varones podrán elegir democráticamente a las principales autoridades del gobierno autónomo departamental.

- b) Diseñar y organizar sus propias instituciones de autogobierno: la realidad de cada departamento de Guatemala es distinta; así también en cada departamento por diferentes motivos existen también claras diferencias. Sin embargo, las autonomías departamentales posibilitan diseñar y organizar sus instituciones de autogobierno, en correspondencia a la realidad de cada departamento, respetando lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala en cuanto a la búsqueda del bien

común como fin supremo del Estado.

- c) Administración plena de recursos económicos propios y transferidos: la capacidad de planificación e inversión financiera, así como la utilización de sus propias fuentes de rescate económico, serán administrados directamente por cada gobierno departamental autónomo.
- d) Tener competencias legislativas: la facultad de dictar leyes departamentales con carácter administrativo, es también una característica esencial de los gobiernos departamentales autónomos, que posibilita su adecuación jurídica.
- e) Posibilidad de crear y recaudar tributos departamentales: el autogobierno departamental debe tener la posibilidad de sostenerse y crear áreas para recaudación de recursos económicos para sostener y cualificar las competencias adquiridas; resulta necesario por tanto instalar esta potestad.

4.1.3 Principios de la autonomía departamental

Dentro de la autonomía departamental, deben de existir directrices o bases que sirvan como guías para el buen funcionamiento de la administración pública, y esto se puede realizar, a través de los siguientes principios:

Principio de autonomía descentralizada horizontalmente: el sistema o forma de autonomía supone una profundización de la descentralización desde el gobierno

central hacia los departamentos; asimismo, al interior de cada departamento debe extenderse la descentralización hacia los municipios, que gozan de facultades similares de autonomía administrativa y financiera.

Principio de participación ciudadana: con la implementación de este principio de deben crear mecanismos reales de participación pública, de forma activa, organizada e informada de la población, de esta manera se fortalece y perfecciona la democracia.

La participación pública se manifestará en la elección de las autoridades departamentales, en la consulta social sobre las prioridades, en la fiscalización de los actos de la administración departamental, en la ejecución de obras de bien común. En este sentido, es importante incorporar mecanismos similares a los establecidos para los gobiernos municipales.

Principio de Integración: las autonomías departamentales tendrán su sustento en el fortalecimiento de las identidades regionales, en el reconocimiento de que Guatemala presenta diversidades sociales, culturales, étnicas y geográficas, las autonomías deben ser un medio para integrar y unificar el país, respetando las identidades regionales, en base a objetivos nacionales comunes que integran el Estado.

Principio de eficacia en la administración pública: la transferencia de mayores funciones o recursos a los departamentos, así como la división del poder y la autoridad, tienen el propósito de lograr una administración más eficiente y ágil del aparato público. También se pretende modernizar el sistema de administración pública y atenuar la corrupción y

politización de las instituciones públicas mediante una administración y fiscalización más cercanas.

Principio de vinculación de las formas de gobierno existentes: se reconocen tres formas básicas de gobierno relativamente independientes, en el marco de un Estado unitario: gobierno central, gobierno departamental y gobierno municipal.

La implementación de las autonomías departamentales hace racional a la existencia de los municipios y permiten, además una articulación entre municipio, departamento y nación más efectiva, integrándolos en un sistema nacional más coherente y amplio.

El sistema de planificación debe ser el instrumento de coordinación, de compatibilización y de transferencias de recursos entre estas formas de gobierno.

4.1.4 Órgano Ejecutivo dentro de la autonomía departamental

Dentro de la autonomía departamental, debe de existir una máxima autoridad con facultades ejecutivas y administrativas, con la capacidad de manejar los bienes que pertenecen al departamento, sus competencias deberán ser exclusivas, compartidas y concurrentes; y con función reglamentaria en búsqueda del desarrollo del departamento, y este órgano debe estar precedido por el gobernador departamental el cual representa legalmente a la autonomía, deberá ser electo de forma democrática a través del voto universal y secreto, dentro del mismo departamento, dándole así más fortaleza a la descentralización administrativa.

4.1.5 Órgano Legislativo dentro del departamento autónomo

El Órgano Legislativo, está constituido por la asamblea departamental, siendo esta la máxima instancia decisional, con competencias legislativas, fiscalizadoras, y de aprobación de las políticas departamentales en materia económica, social y cultural, así como del presupuesto, planes, proyectos, convenios y endeudamiento; podrán normar y reglamentar las competencias conferidas al gobierno departamental.

Sus miembros serán elegidos a través de votación y representarán a los municipios del departamento, de acuerdo a una formula por la población y territorio a ser definida en la ley.

4.2 Autonomía departamental, desde el derecho comparado en los Estados de Bolivia, Ecuador y Paraguay

La descentralización territorial “entendida como la transferencia o atribuciones de funciones decisorias de concretas tareas gubernativas en los niveles subnacionales sin relación de jerarquía”⁶³, es una tendencia creciente en los países latinoamericanos desde la década de los noventa del siglo pasado, con la finalidad de acercar el Estado al Ciudadano, mejorando su eficiencia y favoreciendo su desarrollo territorial.

La descentralización política territorial supone la creación de nuevas personas jurídicas de Derecho público con base territorial distinta del Estado central, y paralelamente, la redistribución del poder público entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales

⁶³Boisier, Sergio. **Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en una planificación regional.** Pág. 157.

hacia ese nuevo ente jurídico, que debe contar con autonomía política, normativa y financiera, reservándose la instancia nacional solo controles limitados de tutela concedidos por la Constitución o la ley a la autoridad central con el fin de proteger el interés general y hacer respetar el ordenamiento jurídico, y con ausencia de una relación jerárquica.

No puede reconocerse una verdadera descentralización sin autonomía. Como lo expresa el profesor Nogueira Alcalá "la autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".⁶⁴

En una redefinición del Estado más eficiente, a través de la incorporación de nuevos roles que permiten la transformación de cada territorio. De esta forma el territorio, forma parte del proceso de desarrollo de un país, y permite que los Gobiernos Departamentales puedan participar activamente en la definición de la política económica resultante en su territorio.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, quienes buscaron la redefinición político-conceptual del Estado Boliviano, apuntado a ser un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, y esto lo lograron tras la ratificación popular en enero de 2009 de una nueva Constitución, sustentada en una nueva democracia más

⁶⁴ Nogueira Alcalá, Humberto. **Gobierno regional en Chile y la experiencia comparada.** Pág. 53

participativa y con mayor demanda de representación, tal como lo refiere la nueva Constitución en su Artículo dos "Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales..."⁶⁵

La descentralización del Estado considera la práctica de autonomías simultáneas y diferenciadas: la departamental, la regional, la municipal y la indígena, a través de la implementación de la Ley marco de autonomía y descentralización que regulará como lo establece el Artículo 271 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia "el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas"⁶⁶, los estatutos son creados por los propios departamentos que optan por la autonomía departamental, pero siempre respetando los establecidos en la Constitución Política.

En el caso del Estado del Ecuador, la autonomía departamental, surge con la Constitución Política de 1998, pero no de la manera en que se esperaba, ya que no se dio una verdadera descentralización en todos los niveles, tanto administrativo, ejecutivo, legislativo, sino es en la Constitución Política de 2008, en la cual se produce una

⁶⁵ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, **Título I Bases fundamentales del Estado, Capítulo primero: Modelo de Estado**, Pág. 11

⁶⁶ *Ibid.*



verdadera autonomía departamental, basada en la elección del prefecto a través del voto universal y secreto dentro de las provincias, y la elección del consejo provincial, así mismo en el 2010, fue promulgado el Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, el cual desarrolló de una forma más extensa lo establecido perpetuado en el capítulo tercero: gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales de la Constitución Política; el cual proporcionó una autonomía política, administrativa y financiera, otorgándole autonomía a las regiones y a las provincias.

En cuanto a la autonomía otorgada a las provincias establece, que existirá un prefecto quien es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido en binomio con el viceprefecto o viceprefecta por votación popular, de acuerdo con los requisitos establecidos en la ley de la materia electoral; se le otorgan atribuciones ejecutivas y legislativas.

En el caso de la autonomía departamental en el Estado de Paraguay, las disposiciones más importantes sobre la descentralización en la Constitución Política en su capítulo cuarto del ordenamiento territorial de la República, sección segunda de los departamentos específicamente en su Artículo 161 "El gobierno de cada departamento será ejercido por un gobernador y por una junta departamental. Serán electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y durarán cinco años en sus funciones".

Tienen autonomía política administrativa, lo cual significa capacidad para gobernarse a sí mismos, para generar e invertir sus recursos, dictar normas y administrar sus recursos.

4.3 Propuesta de reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, para dotar de autonomía a las gobernaciones departamentales

DECRETO NÚMERO _____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; y son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo modernizar el ordenamiento jurídico de la administración pública.

CONSIDERANDO:

Que es deber fundamental del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país, el



otorgamiento de la autonomía se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para lograr la mayor eficacia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines;

CONSIDERANDO:

Que la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, por lo que se hace necesario emitir las disposiciones que conlleven a descentralizar de manera progresiva y regulada las competencias del Organismo Ejecutivo para optimar la actuación del Estado.

CONSIDERANDO:

Que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco, acorde a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, consisten en el traslado del poder de decisión política y administrativa del Gobierno central hacia entes autónomos caracterizados, por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes



de financiamiento, sin olvidar las características de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de nuestro Estado.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

REFORMA A LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO DECRETO NÚMERO 114-97

DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. Se reforma el Artículo 41 el cual queda así:

“Artículo 41. Gobierno Departamental. Corresponde con exclusividad al Gobernador Departamental y a la Asamblea Departamental el ejercicio de Gobierno Departamental con exclusividad, y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y dominio, sobre la recaudación e inversión de sus recursos económicos, deberán ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la



Constitución Política de la República, a las leyes y a las necesidades de los departamentos.

El Gobernador y la Asamblea Departamental, serán electos directamente por sufragio universal y secreto por los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, duraran en sus funciones cuatro años. Los asambleístas serán electos uno por cada municipio que integren en departamento respectivo.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos. Los miembros de las Asambleas Departamentales podrán ser reelectos. También habrá un Gobernador Suplente.

Artículo 2. Se reforma el Artículo 42 el cual queda así:

Artículo 42. Requisitos para optar a los cargos de Gobernador y Gobernador Suplente.

Para ser electo Gobernador y Gobernador Suplente se requiere:

- a) Ser guatemalteco de origen;
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadano;
- c) Ser mayor de treinta años;
- d) Ser de reconocida honorabilidad; y,



e) Tener por lo menos cinco años de estar domiciliado, en el departamento para el que fuere electo.

Artículo 3. Se reforma el Artículo 43 el cual queda así;

Artículo 43. Sustitución del Gobernador Departamental. En casos de ausencia, muerte, renuncia o impedimento del Gobernador, asumirá el Gobernador Suplente. En caso de falta permanente de ambos, complementará dicho periodo la persona que designe la Asamblea Departamental, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los asambleístas.

Artículo 4. Se reforma el Artículo 45 el cual queda así:

Artículo 45. Sede de la Gobernación. El Gobierno Departamental tendrá su sede en la cabecera departamental, sin perjuicio de que pueda ejercer sus funciones en forma transitoria en otras localidades del mismo.

Artículo 5. Se deroga el Artículo 46.

Artículo 6. Se reforma el Artículo 47 el cual queda así

Artículo 47. Deberes y atribuciones del Gobierno Departamental. Además de las dispuestas en otras leyes, corresponde a los Gobiernos Departamentales los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del gobierno central, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales, municipales y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en el departamento;
- b) Coordinar planes, programas y proyectos de las municipalidades del departamento y cooperar con ellas cuando éstas lo soliciten;
- c) Formular el presupuesto anual del Gobierno Departamental que será previsto en el Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado;
- d) Administrar los bienes y recursos del Gobierno Departamental;
- e) Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con las instituciones competentes de tal forma que se adecuen a las exigencias y necesidades del departamento;
- f) Participar en los programas de cooperación internacional en el departamento dentro de los límites establecidos en los acuerdos internacionales, así como uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la ley;
- g) Organizar con los recursos previstos en el presupuesto del departamento los

servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecte conjuntamente a más de un municipio y dentro del mismo departamento, en coordinación con los municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia;

- h) Cuando dos o más gobiernos departamentales limítrofes tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia;
- i) Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operen en el departamento;
- j) Adoptar medidas para lograr la coordinación de las comunidades indígenas residentes en el mismo para la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales del departamento; y,
- k) Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución Política de la República y las leyes.

Artículo 7. Se adiciona el Artículo 47. Bis. El cual queda así:

Artículo 47. Bis. Son deberes y atribuciones del gobernador departamental, las siguientes.

- a) Representar judicial y extrajudicialmente al Gobierno Departamental;
- b) Ejercer el poder ejecutivo en el ámbito departamental;
- c) Dictar las resoluciones departamentales necesarias para el ejercicio de sus funciones;
- d) Promulgar y publicar las ordenanzas sancionadas por la Asamblea Departamental o vetarlas en su caso;
- e) Elaborar y someter a consideración de la Asamblea Departamental los planes, proyectos y programas departamentales de desarrollo y ejecutarlos;
- f) Someter a consideración de la Asamblea Departamental, el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del departamento, el cual deberá ajustarse a las leyes que rigen la materia;
- g) Proponer a la Asamblea Departamental proyectos de ordenanzas departamentales;
- h) Coordinar y supervisar la prestación de los servicios por parte de las instituciones públicas nacionales dependientes del Gobierno de la República que funcionen en el departamento;
- i) Administrar, adquirir, enajenar, arrendar o gravar los bienes y recursos del Gobierno

Departamental, con sujeción a las disposiciones legales correspondientes con el acuerdo de la Asamblea Departamental;

- j) Desarrollar programas de prevención, protección, y coordinación con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, conducentes a resolver situaciones de emergencia o de catástrofe;
- k) Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la Gobernación Departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil;
- l) Proponer a la Asamblea Departamental la fijación de precios para los servicios públicos departamentales;
- m) Conocer y resolver los trámites administrativos sometidos a su conocimiento, con base a la Ley de lo Contencioso Administrativo;
- n) Rendir Informe a la Asamblea Departamental, al inicio del periodo anual de sesiones, de las gestiones realizadas por su administración, así como informar de la situación del departamento y de los planes para el futuro;
- o) Preparar el Plan de Desarrollo Departamental que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo y elaborar la formulación presupuestaria anual a considerarse el Presupuesto General de ingresos y egresos del Estado;

- p) Llamar a la licitación y cotización de precios para la contratación de obras y servicios públicos departamentales y adjudicarlas, con arreglo a la Ley de Contrataciones del Estado; y,
- q) Ejercer los demás deberes y atribuciones que la Constitución Política de la República y las demás leyes establezcan.

Artículo 8. Se reforma el Artículo 48 el cual queda así:

Artículo 48. De la Asamblea Departamental. La Asamblea Departamental es un órgano deliberante y normativo del departamento, compuesta por un miembro electo mediante el sufragio universal y secreto, de cada municipio que conforman el departamento, para ser electo asambleísta se necesitan los mismos requisitos para ser Gobernador Departamental.

La Asamblea Departamental sesionará válidamente con la asistencia de más de la mitad de sus miembros, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos.

La Asamblea Departamental, en su sesión inaugural y en la primera sesión de los años sucesivos, elegirá a sus autoridades que serán: un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Artículo 9. Se adiciona el Artículo 48. Bis. El cual queda así:



Artículo 48. Bis. Son deberes y atribuciones de la Asamblea Departamental:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República y demás leyes pertinentes;
- b) Dictar sus propias disposiciones y constituir comisiones asesoras. Las comisiones estarán conformadas con por lo menos tres miembros, que representarán a los partidos o movimientos políticos que integran la Asamblea Departamental;
- c) Administrar los recursos que le fueron asignados en el presupuesto del Gobierno Departamental. Designar a sus funcionarios y empleados conforme a las previsiones presupuestarias;
- d) Dictar resoluciones y acuerdos conforme a sus facultades;
- e) Aprobar, modificar o rechazar el plan de desarrollo departamental y el presupuesto departamental, remitido a su consideración por el Gobernador;
- f) Requerir del Gobernador las informaciones que consideren pertinentes;
- g) Otorgar acuerdos al Gobernador para adquirir, enajenar, gravar o arrendar bienes que formen parte del patrimonio del Gobierno Departamental;
- h) Establecer, a propuesta del Gobernador y por mayoría absoluta de votos, las tarifas y



precios de los servicios públicos prestados por el Gobierno Departamental; y,

i) Aprobar y rechazar los convenios de cooperación firmados por el Gobernador.

Artículo 10. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Emitido en el Palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los... días del mes de...del año dos mil...

f) Presidente del Congreso

f) Secretario

f) Secretario



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Es un deber del Estado de Guatemala, garantizar una administración pública más eficiente basándose en una verdadera descentralización de los órganos que forman parte de ellas, por tanto el Organismo Ejecutivo en su función, administrativa o ejecutiva, es el órgano por excelencia encargado de llevar a cabo tan valiosa tarea, pero debido a que en este organismo se centraliza la administración pública no hace posible una verdadera descentralización en los entes que forman parte del Organismo Ejecutivo, tal es el caso del gobierno departamental.

El gobierno departamental atraviesa una crisis institucional, debido a su poca o nula participación dentro de la administración pública debido a que se encuentra sujeto a las disposiciones emanadas de la Ley del Organismo Ejecutivo, específicamente al Presidente de la República, con lo cual no tiene ninguna autonomía en la toma de decisiones tanto él, como los habitantes del departamento en el cual es designado, por lo cual se hace necesario dotarlo de autonomía, a través de una reforma presentada por el Congreso de la República de Guatemala, a la ley en la cual se encuentra regulado, con la participación de los habitantes del departamento, en cuanto a su elección y distribución de funciones en el gobernador departamental y la asamblea departamental como entes autónomos.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** 9ª ed. revisada corregida y aumentada; México: Ed. Porrúa S.A., 1990.
- ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo.** T. I; Barcelona, España: Ed. Bosch Casa, 1970.
- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo.** T. I; Barcelona, España: Ed. Bosch Casa, 1958.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. **Teoría general del estado.** México: Ed. Talleres de Prinomex, 1987.
- BARRIENTOS PELLECCER, César Crisóstomo. **Poder judicial y estado de derecho.** Guatemala: Ed. F&G, 2001.
- BIELSA, Rafael. **Derecho constitucional.** 3ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1959.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci. **Diccionario de política.** 7ª ed.; t.1. México: Ed. Siglo XXI, 1991.
- BOISIER, Sergio. **Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional.** Santiago de Chile: Ed. ILPES, 1982.
- CADENO REYES, Sergio. **Autonomía, constitucionalismo y democracia.** Tarija, Bolivia, (s.e), 2007.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo.** T. I; Guatemala: Ed. Servicios Diversos MR, 2011.
- CANASI, José. **Derecho administrativo.** Vol. I; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1974
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. **La reforma administrativa en México.** México: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1973.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y práctica.** 20ª ed.; Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2011.
- DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho administrativo uruguayo.** México: Ed. Porrúa S.A., 2005.
- ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo.** Vol. I, Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1990.



- FENECH, Miguel. **Derecho procesal penal**. 3^a ed., Barcelona, España: Ed. Labor, 1960.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 8^a ed.; México: Ed. Porrúa S.A., 1960.
- GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio. **Tratado de derecho administrativo**. Madrid España: Ed. Revista de Derecho Privado, 1971.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- GERRERO ORZCO, Omar. **La Teoría de la administración pública**. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, México: Ed. Harla, S.A. de C.V., 1968.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Temas de derecho administrativo. (s.l.i.): (s.e.), (s.f).
- GROPPALI, Alessandro. **Doctrina general del estado**. Milano, Italia: Ed. Guiffré, 1952.
- JELLINEK, Georg. **Teoría general del estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Albatros, 1978.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilbug. **Introducción al estudio de la teoría administrativa**. 11^a ed.; México: Ed. Limusa, S.A. de C.V., Noriega Editores, 1992.
- MENDOZA G., Lissette Beatriz. **Constitución explicada**. 2^a ed.; San Salvador, El Salvador: Ed. Jurídica Salvadoreña, 2009.
- MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Servipresa, S.A., 2004.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto Raúl Ignacio. **Gobierno regional en Chile y la experiencia comparada**. Santiago de Chile: UNAB, 1993.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del estado**. México, D.F: Ed. Porrúa, S.A., 1958.
- PRADO, Gerardo. **Teoría del estado**. 7^a ed.; Guatemala: Ed. Praxis, 2008.
- RAMÍREZ LARA, Jesús Ernesto. **Centralización y descentralización administrativa y su incidencia en las funciones de la gobernación departamental**. (s.e.) Guatemala: USAC, 1978.
- REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas teoría y práctica**. 4^a ed.; México: Ed. Limusa, S.A. de C.V., Noriega Editores, 1996.



SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. T. II. 3ª. ed.; Montevideo, Uruguay, 1974.

VÁSQUEZ RAMOS, Reynerio de Jesús. Teoría del Estado. Guatemala: Ed. Mayté, 2003.

VEDEL, Georges. Derecho administrativo. Madrid, España: Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar, S.A., de Ediciones, 1980.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho administrativo. Buenos Aires, Argentina: Ed. Tipográfica Editora, 1949-1950.

Legislación:

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

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

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley de Expropiación. Decreto 529 del Congreso de la República de Guatemala, 1948.

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

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