

**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 figure holding a cross, surrounded by various symbols including a crown, a lion, and a figure holding a staff. The shield is set against a background of a landscape with mountains and a river. The entire seal is enclosed in a circular border containing the Latin text "UNIVERSITAS SAN CAROLINIENSIS" at the top and "FUNDATA 1676" at the bottom.

**ESTUDIO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL
DEBIDO FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO**

ROBERTO CARLOS LEONEL RAMOS MORALES

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2016

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

**ESTUDIO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL
DEBIDO FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ROBERTO CARLOS LEONEL RAMOS MORALES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre 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

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).

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, cinco de febrero del año dos mil ocho.

ASUNTO: ROBERTO CARLOS LEONEL RAMOS MORALES, CARNÉ NO. 200020967. Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 1089-07.

TEMA: "ESTUDIO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DEBIDO FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a) Otto René Arenas Hernández, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 3,805.



LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

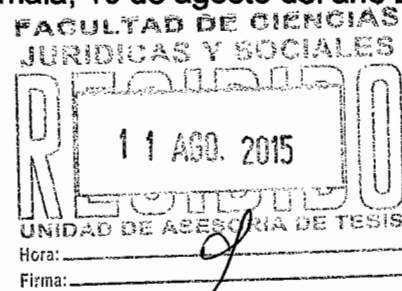
Adjunto: Nombramiento de Asesor
c.c. Unidad de Tesis
MTCL/sllh

Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



Guatemala, 10 de agosto del año 2015

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



Doctor Mejía Orellana:

Le informo que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha cinco de febrero del año dos mil ocho, procedí a la asesoría del trabajo de tesis del bachiller Roberto Carlos Leonel Ramos Morales, que se denomina: **"ESTUDIO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DEBIDO FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO"**. Después de la asesoría encomendada, le doy a conocer lo siguiente:

1. El contenido de la tesis es científico y técnico, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso investigativo.
2. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que se señalan las normas de descentralización; el sintético, indicó sus características; el inductivo, dio a conocer su importancia, y el deductivo, estableció su regulación legal. Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación: fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de utilidad para la recolección de la información actual y suficiente para el desarrollo de la tesis.
3. La redacción utilizada es la adecuada. Además, los objetivos determinaron la importancia del fortalecimiento del municipio. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer los elementos jurídicos que informan las normas de descentralización.
4. El tema de la tesis es una contribución científica y de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente señala un amplio contenido relacionado con el tema investigado.
5. En relación a las conclusiones y recomendaciones de la tesis, las mismas se redactaron de manera sencilla y constituyen supuestos certeros. Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción y capítulos, encontrándose conforme en su realización; siempre bajo el respeto de su posición ideológica.

Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



La tesis que se desarrolló por el sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

Lic. Otto René Arenas Hernández
Asesor de Tesis
Colegiado 3,805

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de septiembre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ROBERTO CARLOS LEONEL RAMOS MORALES, titulado ESTUDIO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DEBIDO FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme la vida, la salud, la capacidad de aplicarme en mis estudios y convertirme en un buen profesional.

A MI MADRE:

Ana Patricia Morales León (Q.E.P.D.), gracias madre por el sacrificio que hiciste por hacerme la persona que soy, los principios, las buenas costumbres y todo lo que me enseñaste sobre la vida, te agradeceré eternamente.

A MIS PADRE:

Leonel Fernando Ramos Sierra, por ser mi modelo a seguir demostrándome que haciendo las cosas bien, con honradez, profesionalismo y objetividad se puede salir adelante y lograr todas las metas, me sentiré bendecido si llego a ser la mitad de lo que sos, te quiero mucho.

A MIS HERMANOS:

Sergio y Patricia, gracias por compartir los mejores momentos de mi vida, los que siempre llevaré marcados en mi corazón.



A MI PROMETIDA:

Carolina Pacheco, gracias por tu amor, comprensión, compañía y por apoyarme incondicionalmente para lograr este triunfo que siempre anhele para compartirlo juntos.

A MIS AMIGOS:

Por alentarme a nunca detenerme y luchar por mis sueños.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y a mi adorada Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por brindarme los conocimientos y permitirme estar en sus aulas.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Conceptualización.....	1
1.2. Clasificación del derecho.....	2
1.3. Reseña histórica.....	3
1.4. Características.....	4
1.5. Ordenamiento jurídico administrativo.....	5
1.6. Integración del ordenamiento jurídico administrativo.....	6
1.7. Ordenamiento jurídico funcional.....	12
1.8. Administración pública del Estado guatemalteco.....	13
1.9. Clasificación de la administración pública.....	14
1.10. La actividad administrativa.....	15
1.11. Legalidad administrativa.....	18
1.12. Principios del derecho administrativo.....	19

CAPÍTULO II

2. El Estado de Guatemala.....	23
2.1. Transición política.....	29
2.2. Significados para la transición a la democracia.....	30



2.3.	Problemas de transición.....	31
2.4.	Contenido democrático.....	33
2.5.	Instrumentos de la democracia.....	37
2.6.	Estado de derecho.....	38
2.7.	Poder público.....	40

CAPÍTULO III

3.	Organización del Estado de Guatemala.....	43
3.1.	Organización territorial.....	43
3.2.	Personalidad jurídica.....	43
3.3.	Representación estatal.....	45
3.4.	Actuación estatal.....	47
3.5.	Competencia administrativa.....	49
3.6.	Avocación administrativa.....	55
3.7.	Organización pública.....	56
3.8.	Organismos del Estado guatemalteco.....	58
3.9.	Dirección administrativa.....	63
3.10.	Unidades administrativas.....	66
3.11.	Organización territorial.....	67



CAPÍTULO IV

4. Las normas de descentralización para el fortalecimiento del municipio.....	71
4.1. Regiones de Guatemala.....	71
4.2. Organizaciones municipales.....	74
4.3. Naturaleza del municipio.....	81
4.4. Estudio de las normas de descentralización para el debido fortalecimiento del municipio.....	81
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95

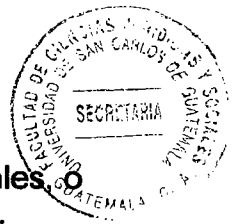


INTRODUCCIÓN

El tema fue elegido debido a la importancia de estudiar jurídicamente las normas de descentralización para el debido fortalecimiento del municipio. El mismo, no es constitutivo de una unidad soberana dentro del Estado guatemalteco, ni de un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, debido a que el mismo es una forma en la cual el Estado guatemalteco descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

La Constitución Política de la República de Guatemala define una doble función institucional del municipio, ya que por un lado, consiste en una entidad fundamental de la organización territorial del Estado que se integra de departamentos y municipios; y por otra parte, es referente al canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía en los intereses propios de cada colectividad, mediante el sistema democrático participativo. En el municipio, existen dos condiciones de naturaleza bien diferenciada, debido a que por un lado es una pieza o elemento de la organización territorial del Estado; y por otra, es una comunidad política representativa en sí misma, en donde la condición de parte de la organización territorial del Estado tiene implicaciones a nivel institucional y formal, tanto por lo que respecta a la utilización del municipio, como en cuanto a la prestación de funciones estatales, así como por las posibles delegaciones que el Estado haga a los municipios.

Dentro de los sistemas democráticos, el municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana, para la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política del país. Los objetivos de la tesis, establecieron que la gran tendencia de un Estado moderno, es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida, los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía, quedando obsoletas las teorías que propugnan una administración pública centralizada, por lo que el Estado se ha visto en la necesidad



de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales, sea, en las municipalidades. Dentro de los elementos integrantes del municipio, se encuentra la organización municipal y el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos, ya que con los mismos se concreta un aspecto fundamental del sistema político representativo y del mismo principio de autonomía local relacionado con la capacidad de organización. El ordenamiento jurídico guatemalteco ha configurado la organización municipal como una estructura bien compleja, en donde la misma se concreta de forma efectiva en el concejo, pero el mismo no es un órgano simple, sino un conglomerado complejo de órganos. Las normas jurídicas son reglas de conducta de carácter obligatorio que han sido creadas por un órgano debidamente reconocido por el Estado.

El primer capítulo, es referente al derecho administrativo; el segundo capítulo, señala el Estado de Guatemala; el tercer capítulo, indica la organización del Estado de Guatemala; y el cuarto capítulo, estudia jurídicamente las normas de descentralización para el fortalecimiento del municipio. Los métodos de investigación que se utilizaron fueron el sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas empleadas fueron la documental y de fichas bibliográficas.

En esta clase de normas no importa la voluntad del sujeto a quien se encuentran dirigidas para su cumplimiento ya que es indiferente que se esté de acuerdo o no acatarlas, debido a que la característica esencial de las normas jurídicas consiste en la obligatoriedad y en la posibilidad que tiene la autoridad de hacerlas cumplir por medio de la fuerza. Con la hipótesis formulada, se comprobó que es de importancia descentralizar la administración pública para que la misma ejerza sus atribuciones en forma efectiva, en beneficio de la ciudadanía guatemalteca, debido a que a medida de que crece una empresa, la misma necesita delegar sus funciones para que las decisiones adecuadas las tome el que más cerca se encuentre del problema y que además se encargue de controlar con mayor efectividad los resultados de las decisiones.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

Es la rama del derecho público que se encarga del estudio de la regulación del Estado, de la función administrativa, de la relación entre los particulares y del aparato público. De forma tradicional, se ha entendido que la administración consiste en una subfunción del desarrollo humano, que se encarga del adecuado funcionamiento de los servicios públicos encargados del mantenimiento de la seguridad, así como de entregar a la población diversas labores de variada categoría.

La finalidad del derecho administrativo consiste en reglamentar las actividades jurídicas y no jurídicas de la administración del Estado guatemalteco. Entre esas actividades jurídicas cabe mencionar los reglamentos, las leyes, las resoluciones y los contratos, mientras que entre las actividades jurídicas, se pueden señalar los instructivos, formularios, manuales, informes, circulares, estadísticas y órdenes.

1.1. Conceptualización

El derecho administrativo es referente a la legislación administrativa o conjunto de normas jurídicas que tienen relación con la administración. Es referente, al conjunto de reglas de las relaciones que existen entre el Estado y los particulares, o sea, es el derecho regulador de los servicios públicos.



"Derecho administrativo es el conjunto de normas y de principios jurídicos que regulan la administración estatal, siendo el mismo el conjunto de reglas que permiten a los particulares adquirir derechos y contraer obligaciones, para la satisfacción de las necesidades públicas".¹

El derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o poder ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, entes públicos y con los particulares.

Es de importancia señalar, que formalmente el derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho público, que regulan al poder ejecutivo, la administración pública y su actividad.

1.2. Clasificación del derecho

La clasificación del derecho es la siguiente:

- a) **Derecho público:** es el conjunto de normas reguladoras de la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad se encuentra encaminada al cumplimiento de sus finalidades, cuando intervenga en relaciones con los particulares con carácter de autoridad.

¹ Santofimio Folgar, Jaime Orlando. **Manual de derecho administrativo.** Pág. 79.



- b) **Derecho privado:** es referente al conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público.

1.3. Reseña histórica

El derecho administrativo de actualidad encuentra su origen con las revoluciones liberales. El paso del antiguo régimen al Estado liberal, supone el tránsito de un sistema de normas jurídicas que estaban a disposición del monarca.

Ello, en referencia a un sistema caracterizado por la existencia de normas jurídicas aprobadas por asambleas representativas, con carácter abstracto, general y permanente que regulan la forma en la cual tiene que relacionarse el Estado con la ciudadanía.

Después de dicho proceso y sobre todo a partir de las revoluciones liberales que se presentaron, surgió lo que en la actualidad se conoce como Estado liberal. Previo a dichas revoluciones, no se reconocía la igualdad de todos los seres humanos como principio jurídico.

"Después de la instalación del régimen administrativo, se tuvo que establecer al encargado de juzgar a la administración, cuestionándose con ello, si por una parte



tenían que ser los jueces ordinarios pertenecientes al poder judicial quienes juzgaran a la administración, o si por otra parte, tenía que ser la propia administración quien ejerciera su función. La raíz del problema se encuentra en que los jueces ordinarios eran aquellos del antiguo régimen, nobles que quedarían dotados del poder de anular las decisiones del nuevo régimen".²

1.4. Características

El derecho administrativo se caracteriza por ser:

- a) **Contralor:** a partir de la reforma de 1994, se han establecido y creado diversos órganos que únicamente tienen funciones de control en relación a la administración existente.
- b) **Común:** es referente a un derecho civil, así como es común a todas las actividades municipales y sus principios son aplicables a todas las materias relacionadas.
- c) **Autónomo:** es una rama de carácter autónomo del derecho, que cuenta con sus mismos principios generales, es decir con un sistema jurídico autónomo paralelo al derecho privado.

² **Ibid.** Pág. 89.



- d) **Local:** es un derecho de naturaleza local, debido a que tiene relación con la organización política en el país, o sea, que tiene un derecho administrativo provincial y un derecho administrativo nacional.

1.5. Ordenamiento jurídico administrativo

El orden jurídico de la administración del Estado y de la administración pública, consiste en un conjunto de normas y de principios jurídicos.

Consiste en un orden general, válido y aplicable en toda la administración pública. Dicho conjunto, lo encabeza la Constitución Política de la República de Guatemala.

El mismo consiste en un sistema social creada por el ser humano, que surge a la vida jurídica mediante la organización constitucional. No es creado por la ley ordinaria. El hombre es el único ser capacitado para la creación del orden legal de la administración pública o del Estado.

"La validez de sus normas y de los principios, se encuentra bajo la dependencia de que las normas y los principios guarden entre sí, determinando un orden jerárquico o de que se forme una jerarquía, colocando en la parte más elevada o en la cúspide de dicho orden o jerarquía la norma suprema y fundamental".³

³ Fernández Medina, Yamilé América. **Estudios de derecho administrativo**. Pág. 40.



1.6. Integración del orden jurídico jerárquico

Dentro del orden jerárquico, el más elevado grado es correspondiente a la Constitución Política de la República. En ese grado, se encuentran las normas constitucionales que se encuentran constitucionalmente subordinadas, ocupando el grado superior.

De esa manera, se mantiene la supremacía legal y su aplicación en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Las normas ordinarias las dicta el Congreso de la República de Guatemala en forma de Decretos. El nombre de las normas jurídicas varía de conformidad con las clases de gobierno y fecha de emisión, o sea, que la administración pública de Guatemala se maneja de forma indistinta.

No todos los Decretos mantienen su vigencia, debido a que algunos han sido derogados y otros reformados, modificados o bien adicionados durante el tiempo de su vigencia.

Todos mantienen la categoría de normas jurídicas, a pesar de que se recomienda que se tiene que observar la existencia formal entre los Decretos que dicta el Congreso de la República de Guatemala y el Presidente de la misma.



"Debido a la jerarquía existente, los acuerdos y los reglamentos tienen que subordinarse a las normas jurídicas, de manera directa o indirecta. Los reglamentos y los acuerdos no pueden en ningún momento entrar en contradicción, ampliación o reforma a las leyes sin incurrir en violación a la legislación".⁴

En la administración pública, los reglamentos se dictan a través del empleo de de las formas de acuerdos que existen en la administración, acuerdos ministeriales y acuerdos gubernativos que son dictados por el Presidente de la República de forma conjunta con el Vicepresidente de la República, conjuntamente con los Ministros de Estado. Los acuerdos ministeriales son dictados por un Ministro de Estado, existiendo acuerdos que no contienen reglamentos.

En los acuerdos gubernativos dictados en Consejo de Ministros, el titular de los mismos puede ser sustituido por el Viceministro. El Presidente de la República que participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros y que lo preside en ausencia del Presidente de la República, puede sustituir al Presidente en un acuerdo gubernativo que sea dictado en Consejo de Ministros.

En los acuerdos en Consejo de Ministros y en los acuerdos gubernativos también tiene participación el Secretario General de la Presidencia de la República de Guatemala y en los acuerdos ministeriales. El Secretario General es el que refrenda el documento en el sentido jurídico de dar fe sobre que el resto de las firmas de los funcionarios son

⁴ Ibid. Pág. 56.



auténticas. Dicha función, se puede claramente observar en la práctica sin la presencia de regla alguna.

Las organizaciones descentralizadas y autónomas también se encargan de la emisión de acuerdos de Junta Directiva o acuerdos de gerencia, basándose en sus mismas leyes y reglamentos. En la práctica, dichas organizaciones emiten distintos acuerdos.

El Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- a. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.
- b. Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.
- c. Ejercer el mando de las Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.
- d. Ejercer el mando superior de toda la fuerza pública.
- e. Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.
- f. Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

- g. Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República. Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.**
- h. Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.**
- i. Someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal, por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.**
- j. Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.**
- k. Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden.**
- l. Coordinar en Consejo de Ministros la política de desarrollo de la Nación.**
- m. Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.**
- n. Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.**
- ñ. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.**



- o. Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules.
- p. Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.
- q. Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales por actos u omisiones en el orden administrativo.
- r. Someter y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley. Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.
- s. Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
- t. Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.
- u. Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.
- v. Todas las demás funciones que le asigne esta constitución o la ley".

La Constitución Política de la República de Guatemala estipula en el Artículo 195: "Consejo de Ministros y su responsabilidad. El Presidente, el Vicepresidente de la República y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside.



Los ministros son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y las leyes, aún en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso".

Las normas civiles o comunes reciben ese nombre, debido a que se encargan de la regulación de las relaciones jurídicas existentes entre los particulares, debido a que los funcionarios y los empleados públicos al tomar en consideración ciertas decisiones obligadamente aplican sus mismas leyes y reglamentos, o sea, las leyes y los reglamentos que el Congreso de la República de Guatemala ha dictado para la administración pública.

Las leyes que el Congreso de la República de Guatemala ha dictado para la regulación de las relaciones jurídicas entre los particulares, se tienen que aplicar de manera supletoria, o sea, para suplir la falta de alguna ley.

Los funcionarios y los empleados públicos nunca podrán aplicar en forma directa las leyes civiles o comunes, con la finalidad de no convertir a la administración pública en un tribunal y al funcionario público en un juez.

Por su parte, los códigos, encabezados por el Código Civil y el Código Procesal Civil y Mercantil, incluyen la Ley del Organismo Judicial.



Tanto los principios jurídicos como la doctrina, ocupan el último escalón en el ordenamiento legal, cumpliendo para el efecto con su función de discrecionalidad. Ello, en el sentido de que si no fuera posible tomar en consideración decisiones y ejecutar actividades con fundamento legal o reglamentario, la doctrina y los principios darán el fundamento jurídico a efecto de la consolidación de la legalidad y de la juridicidad en la administración pública. La realidad política y social que se vive en el país, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, obligan a incluir dentro del orden jerárquico la costumbre.

1.7. Ordenamiento jurídico funcional

"Es referente a la mecánica o la forma operativa jurídica, de tomar decisiones o resolver problemas en la administración pública. Se fundamenta en dos principios: el primero, de aplicación preferente en donde los funcionarios y empleados públicos de forma preferente y obligada aplican sus mismas normas jurídicas; el segundo, es el principio de aplicación supletoria, en el cual los funcionarios y empleados públicos obligatoriamente tendrán que aplicar ante la falta de normas propias y ante la presencia de normas incompletas".⁵

Consecuentemente, en la administración pública se tienen que aplicar de primero las leyes ordinarias administrativas y supletoriamente, las leyes civiles o comunes. Además, si fuera necesario se tienen que aplicar por último la Constitución Política de

⁵ Guiot de la Garza, Lilian Mariana. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 22.



la República de Guatemala, las normas constitucionales, la doctrina y los principios jurídicos.

1.8. Administración pública del Estado guatemalteco

"Administración es proveniente del latín *administratio*, que quiere decir actividad o acción de administrar, siendo la misma una palabra que se descompone en *ad* y *ministrare*, que por su parte quieren decir actividad o acción de servir a los habitantes del Estado de Guatemala, para la realización del bien común o interés público".⁶

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 1: "Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común".

Administrar consiste en el proceso de llevar a cabo las actividades, labores o trabajo, de manera efectiva, con personas o bien a través de personas.

Dicho proceso, abarca las funciones administrativas de planificación, liderazgo, organización y control.

La administración pública consiste en una actividad, y su finalidad es referente a servir los habitantes del Estado de Guatemala y persigue la realización del bien común. La

⁶ **Ibid.** Pág. 30.



administración es fundamentalmente un servicio que corre a cargo de personas llamadas funcionarios y empleados públicos, que se encargan de la ejecución de las funciones de carácter administrativo con efectividad.

Ello, descarta las definiciones académicas y las clasificaciones que dividen la administración en activa, consultiva y de control.

1.9. Clasificación de la administración pública

La clasificación de la administración pública es la siguiente:

- a) **Activa:** funciona de acuerdo al poder ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico.
- b) **Directa:** es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del poder ejecutivo.
- c) **Contenciosa:** supone la existencia de tribunales administrativos, que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actuaciones.
- d) **Indirecta:** es la que se lleva a cabo a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.



1.10. La actividad administrativa

La actividad administrativa jurídicamente se divide entre actividad administrativa formal, que es equivalente a la actividad que por lo regular se desarrolla en cada uno de los tres organismos del Estado: actividad legislativa, actividad ejecutiva y actividad judicial.

La actividad formal y la actividad material, se tienen que llevar a cabo mediante procesos o procedimientos, con la finalidad de tomar decisiones y para la resolución de problemas.

"La actividad interna es la que se lleva a cabo dentro de una organización y no se proyecta fuera del medio ambiente externo de la organización. Si no se encuentra fuera de la organización, entonces en ningún momento llega a lesionar los derechos, libertades, e intereses de los particulares y de otras organizaciones de carácter público o privado".⁷

La actividad externa es la que se realiza fuera de una organización y se proyecta alejada del medio ambiente que rodea la organización y para ello establece relaciones entre la organización y los particulares, así como de otras organizaciones, reconociendo con ello y afectando los intereses y libertades de los particulares y de otras organizaciones.

⁷ Sánchez González, José Juan. **Administración estatal**. Pág. 10.



Por su parte, la actividad interna es equivalente a la efectividad, o sea, a una serie de métodos, medios y recursos necesarios para la obtención de metas, objetivos y resultados. La actividad externa es equivalente a fines y entre ellos el principal es el bien común.

La actividad reglada se fundamenta en la existencia de alguna norma jurídica, siendo esa norma la que establece la competencia de la organización, fijando limitaciones en la toma de decisiones.

En toda organización pública tienen que existir diversas normas jurídicas encargadas de fijar los límites a la libertad de los funcionarios y empleados públicos, impidiéndoles actuar de manera libre y con discrecionalidad.

Para limitar dicha libertad, las normas jurídicas precisan el momento, contenido y forma de la actividad administrativa. Cuando la norma precisa el momento, el contenido y la forma, de hecho fundamenta la actividad administrativa y las decisiones. Cuando existe un fundamento normativo en las decisiones, el funcionario y el empleado público se encuentran bajo la sujeción de la ley, obligados a su ejecución y respeto. Respetar la ley, quiere decir actuar dentro de la ley.

La actividad discrecional se basa en la existencia de alguna norma jurídica. Los funcionarios y empleados públicos gozan de libertad y consecuentemente pueden llevar a cabo la selección de opciones, cursos de acción, medidas y conductas de



orden personal y de acuerdo al caso, decisiones ajenas al bien común. La doctrina toma en consideración que la norma jurídica imprecisa es equivalente a su inexistencia.

En la administración pública guatemalteca y en cualquier administración, la actividad discrecional no puede descartarse por completo. De hecho, en las leyes existe imprecisión del momento y del contenido. Otras regulan de forma exclusiva el contenido. La redacción de las normas jurídicas es una actividad típica humana y ello no escapa a la imprevisión, siendo dichas situaciones las que crean el espacio a la discrecionalidad.

"En la administración pública, se deben tomar decisiones políticas y decisiones administrativas fundamentadas en la actividad reglada y en la actividad discrecional. No se puede concebir una decisión política completamente reglada ni tampoco discrecional".⁸

La actividad administrativa del Estado de Guatemala se encuentra fundamentada en el ordenamiento jurídico del país, y se encuentra bajo la sujeción de la ley. Por su parte, la actividad administrativa existe en los tres principales organismos estatales. En cuanto a la actividad administrativa del Organismo Ejecutivo, es la única que lleva el nombre de administración pública. Dicha actividad, también existe en las organizaciones autónomas y descentralizadas del Estado de Guatemala.

⁸ Ibid. Pág. 44.



1.11. Legalidad administrativa

Toda actividad administrativa del Estado guatemalteco, se debe fundamentar en la ley como el único medio para el establecimiento y consolidación democrática del Estado de derecho.

La discrecionalidad se impone en todas las administraciones públicas, no obstante que produce efectos negativos al fomentar la arbitrariedad, o sea, la ausencia de límites legales.

La actividad en mención tiene que encontrarse sometida a la ley, siendo el término ley el que cuenta con dos significados: por una parte, ley significa todo aquello que sea conforme al derecho; y la segunda, se refiere al enunciado del principio, dando con ello lugar a la creación de la legalidad y juridicidad.

La observancia de la legalidad es productora de determinadas consecuencias legales, siendo la actividad administrativa la que obligatoriamente se tiene que encontrar bajo el sometimiento de lo dispuesto legalmente.

Los empleados y funcionarios públicos, son los encargados de tomar decisiones fundamentadas en ley, y la misma debe establecer los límites en las actividades y decisiones. Cada caso, es equivalente a la violación de la ley o a incurrir en una legalidad.



Las finalidades de la legalidad son: dar seguridad a los habitantes del Estado de Guatemala, siendo dicha seguridad la relativa a obedecer la ley con la finalidad de evitar actividades y decisiones que sean arbitrarias; dar firmeza a las decisiones administrativas; y hacer que la ley sea un instrumento de poder y de competencias limitando la misma ley.

Las reglas de la legalidad que pueden observarse en la administración pública son las siguientes: las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos no pueden contradecir, tergiversar o disminuir las normas de la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias; las actividades y decisiones de los funcionarios públicos no pueden contrarias las normas legales; y las actividades de los empleados públicos subordinados no pueden disminuir las actividades gubernamentales.

La legalidad es positiva cuando los funcionarios y empleados públicos aplican la ley mediante la observación de las normas legales con exactitud, para analizar la forma en la cual se encuentran redactadas, sin tomar en consideración los valores de justicia o situaciones tanto económicas como sociales, teniendo que aplicar la ley sin tomar en consideración los valores de justicia o situaciones tanto económicas como sociales.

1.12. Principios del derecho administrativo

Siendo los mismos los que a continuación se indican:



- a) Principio de igualdad ante la ley: abarca todas sus formas y se refiere a la igualdad ante la función pública, frente al servicio público, de los funcionarios que se encuentren en la misma categoría e igualdad de las personas ante las cargas públicas.

- b) Principio de imparcialidad de la administración: en el cumplimiento de su cometidos o en la moralidad, en el sentido de que la administración pública actúa sin pasión y sin intereses personalistas igual para todos.

- c) Principio de respeto al derecho de defensa: las decisiones que entraña un perjuicio grave para el administrado o para el funcionario, no deben tomarse sin que el interesado o afectado, haya sido anteriormente escuchado o invitado a la presentación de sus distintos puntos de vista.

- d) Principio de paralelismo de las formas: de acuerdo al mismo, una decisión no puede decretarse, reformarse o derogarse y revocarse sino por otra decisión que sea dictada por la misma autoridad, que se encargó de dictar la primera y de la misma forma.

- e) Principio de que toda decisión administrativa tiene que fundamentarse en algún motivo: quiere decir que toda decisión administrativa, tiene que expresar las razones o consideraciones que se encargan de la justificación de su contenido.



- f) Principio de que todo trabajo debe ser adecuadamente remunerado: quiere decir que las personas al trabajar en la administración pública, tienen que recibir a cambio de sus servicios un pago por las diligencias llevadas a cabo.





CAPÍTULO II

2. El Estado de Guatemala

La organización que en el Estado de Guatemala redacta la Constitución Política de la República de Guatemala se denomina Asamblea Nacional Constituyente y dicho documento cumple con la función de organizar el poder público en los artículos 152 al 156 y el orden jurídico positivo en los artículos 174 al 181.

Es fundamental la diferenciación o separación entre las tres principales funciones públicas del Estado, o sea, entre las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, las cuales se encuentran distribuidas entre tres organismos, entre los que no existe subordinación alguna.

Las funciones se encuentran separadas o debidamente diferenciadas en el texto constitucional, pero, en la práctica dependerá del resultado electoral y del gobierno de la República de Guatemala.

Del resultado electoral, se podrá llevar a un partido a los tres organismos del Estado, dando con ello lugar a la centralización o concentración del poder, a la no separación de funciones y al dominio del Organismo Ejecutivo sobre el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial, un hecho que no se encuentra bajo la dependencia del texto constitucional sino de la conducta de los electores.



La representatividad de quienes ejercen el poder, como lo son el Presidente, Vicepresidente, diputados y alcaldes municipales se regula en los artículos 157, 184, 190 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Esos artículos los que utilizan el término electo, que es equivalente a ser elegido para un empleo.

El Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central, y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulante que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado".



La Constitución Política de la República de Guatemala indica en el Artículo 184 estipula: "Elección del Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas".

El Artículo 190 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Vicepresidente de la República. En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República, lo sustituirá el Vicepresidente. Si la falta fuere absoluta el Vicepresidente desempeñará la Presidencia hasta la terminación del período constitucional y en el caso de falta permanente de ambos, completará dicho período la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados".

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 254: "El gobierno municipal será ejercido por un Consejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos". Con la representatividad señalada de los electos, se tiene que poner a discusión la forma en la cual sucede en Guatemala, en relación a que se encargan de representar a la mayoría de la minoría.



La periodicidad de sus mandatos o alternatividad en el ejercicio del poder, se encuentra regulada en los artículos 162, 184 y 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula: "Requisitos para el cargo de diputado. Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos".

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 184: "Elección del Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragios universal y secreto.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas".

El Artículo 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula: "Prohibición de reelección. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del período



presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo".

Por su parte, la publicidad en las decisiones políticas y administrativas se encuentra regulada en los artículos 30 y 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

No deben existir decisiones ocultas y secretas. Pero, en Guatemala domina el criterio sobre que las decisiones políticas, diplomáticas, financieras, internas y de toda clase, tienen que ser ocultas y secretas. Dicha conducta es una herencia de las dictaduras militares que se manejan con decisiones de esa categoría.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 30: "Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia".

El Artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "Vigencia. La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de



su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación".

El Estado guatemalteco tiene forma unitaria y centralizada con un mínimo de descentralización. Es unitaria, en cuanto a que el Estado de Guatemala es uno y único. No existen dos o tres Estados dentro del territorio del país. Es centralizada, en relación a que sus competencias las centraliza o las concentra todas, de forma exclusiva en un nivel de decisión relativo a la Presidencia de la República.

"Cuenta con un mínimo de descentralización en relación a la desconcentración ya que la misma no existe, encontrándose la autonomía casi desaparecida y la delegación la que se practica de manera excepcional".⁹

La forma que pueda tener el Estado guatemalteco, es correspondiente a la forma de su estructura tradicional. Se reconocen dos formas de Estado. El primero, es el Estado federal, que se encarga de repartir entre los federados las competencias principales: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

El segundo, es el Estado centralizado, con algún grado de descentralización, que se encarga de centralizar las principales competencias, en un mismo y único nivel decisivo.

⁹ López Elías, José Pedro. **Aspectos jurídicos de la descentralización**. Pág. 66.



2.1. Transición política

En la sociedad guatemalteca, el fracaso de los gobiernos militares, impulsó la opción de la democracia. El capitalismo, se ha presentado como una revolución o como una evolución reformista necesaria, para la modernización del Estado guatemalteco. Los gobiernos militares han gobernado al lado de los capitalistas, tecnócratas e intelectuales afines al régimen militar en procuración del éxito sin alcanzarlo.

Los gobiernos militares dominados por la corrupción, acuden de forma sistemática a la represión, para eliminar a los opositores y críticos. Un objetivo de importancia consiste en terminar con el populismo, desprestigiar a la clase política y eliminar en diversas formas a los principales dirigentes políticos.

"Los gobiernos militares gobiernan reconociendo la soberanía popular expresada por el voto universal y al mismo tiempo, atribuyéndose el derecho de veto militar, acudiendo por ende, al fraude electoral o a la nulidad de las elecciones, empleando el golpe de Estado. Además, los militares crean en esa forma el concepto de democracia restringida por motivos de seguridad nacional".¹⁰

El modelo político militar no consigue el establecimiento del nuevo ordenamiento social, que requiere para terminar con los problemas endémicos de Guatemala como

¹⁰ **Ibid.** Pág. 77.



los son la pobreza, violencia, marginación, desempleo, enfermedad, educación y vivienda.

En el país, la democracia se concibe como un conjunto de organizaciones políticas y jurídicas dentro del sistema liberal representativo, destinado a garantizar los derechos y las libertades humanas, la división de poderes, el pluralismo político, el sistema de elecciones o el Estado constitucional de derecho.

Es de importancia anotar que la democracia que vive Guatemala, es referente a una democracia bajo control militar, apoyada por los poderes sociales y por la comunidad internacional.

2.2. Significados para la transición a la democracia

La transición hacia la democracia en el país se tiene que manejar de acuerdo a tres significados que son:

- a) Poner fin a la sociedad populista y recomponer el capitalismo local, reorganizando para ello la sociedad e insertando el capitalismo en el sistema internacional en donde el ejército es el principal actor dotado de poder represivo para la ejecución de proyectos, contando con el apoyo de las organizaciones capitalistas, tecnócratas e intelectuales.

Ello, excluye las alternativas de cambio del sistema y la participación de los sectores que lo representan. Se encarga de la aceptación del voto popular, como una expresión de soberanía reconociendo el veto por motivos de seguridad nacional.

- b) Poner un término a la dominación militar, siendo la democracia un conjunto de instituciones jurídicas y políticas auténticas del sistema liberal representativo. Además, se tienen que consagrar las libertades individuales, los derechos humanos, el pluralismo político, las fórmulas electorales y la división de poderes.

Ello, se tiene que fundamentar en el Estado de derecho y en la voluntad popular que está expresada en el marco institucional.

- c) Todas las organizaciones populares se insertan y revalorizan en la participación política, siendo su base la madurez en las organizaciones populares de izquierda que no participan con fines individualistas, sino con finalidades colectivas, sin renunciar en ningún momento a la transformación de la sociedad. Además, luchan por la igualdad en lo social.

2.3. Problemas de transición

Los problemas de la transición en Guatemala son los que a continuación se indican:



- 1) La democracia consiste en el resultado de una necesidad que haya sido provocada por el fracaso del gobierno militar y no el resultado de un proceso democrático y de lucha.

- 2) La democracia se acepta como un mal menor, que implica el aparente retiro del poder de la iniciativa privada que conserva su aparato organizativo, sus recursos y contactos extranjeros de apoyo, y el también aparente retiro del ejército que se queda en el poder, ante la inexistencia de un partido político afín que se comprometa con los valores militares.

"Los militares mantienen la intervención de toda la administración pública tomando en consideración las organizaciones descentralizadas y autónomas, a través de la ocupación de los puestos claves, con militares activos o de baja y con parientes, amigos y personas afines, que les permiten mantener un control completo del poder público".¹¹

- 3) No existe un partido político que asuma la oposición y constituya la base de la opción electoral. Los partidos legalizados son representativos de los intereses de los militares o sostienen relaciones afines con los mismos.

Por ende, no se facilita dividir a los guatemaltecos en dos grupos como en el pasado, como sucedió con los liberales y con los conservadores.

¹¹ Ayala Kaplan, Luis Marcos. **Derecho municipal**. Pág. 55.



2.4. Contenido democrático

Cualquiera que sea su interpretación, la democracia como tal, evidencia claramente contenidos elementales que se identifican para su estudio con una serie de principios, elementos e instrumentos.

Los principios determinan la filosofía del gobierno del Estado de Guatemala. En relación al principio de libertad, no existe polémica ni reserva alguna. Todo gobierno, sostiene públicamente como parte de sus principios la libertad individual, la cual es equivalente al respeto de los derechos humanos. No se conoce gobierno que niegue la libertad para poder gobernar.

El orden y la seguridad son determinantes para la filosofía de un gobierno fundamentado en la concentración del poder para la realización de ambos principios, excluyendo para el efecto o disminuyendo la aplicación de los principios de igualdad y justicia, fundamentados de esa manera en la denominada dictadura de derecha.

"La igualdad y la justicia son determinantes de un gobierno fundamentado en la concentración del poder, para la realización de ambos principios, excluyendo o disminuyendo la aplicación de los principios de orden y seguridad y fundamentando de esa forma la denominada dictadura de izquierda".¹²

¹² Minutti Zaratta, José Rubén. **Derecho administrativo e información pública**. Pág. 46.



La realidad prueba que las dictaduras de derecha o de izquierda, se basan en el orden y pueden negar los otros principios, dependiendo de los intereses nacionales y personales de los gobernantes.

Sus elementos son los siguientes:

- a) **Participación:** es equivalente a la participación en el proceso democrático, a efecto de cumplir con los derechos y deberes cívicos y políticos que están establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 135 y 136.

El Artículo 135 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Deberes y derechos cívicos. Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la Constitución y leyes de la República, los siguientes:

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



La Constitución Política de la República de Guatemala estipula en el Artículo 136:

"Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos.
 - b. Elegir y ser electo.
 - c. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.
 - d. Optar a cargos públicos.
 - e. Participar en actividades políticas.
 - f. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República".
-
- b) Pluralismo: es equivalente al reconocimiento y aceptación de que en la sociedad guatemalteca existen diversos grupos con intereses distintos, o bien es igual a la aceptación de que las decisiones se toman tomando en consideración las opciones que se propongan por diferentes grupos y empleando de manera permanente el método de discusión con la finalidad de evitar el abuso de poder. El gran beneficio que presta el pluralismo es referente al enriquecimiento del debate relativo a los problemas sociales y en la adquisición de compromisos serios y bien responsables.
 - c) Solidaridad: es relativa a la adhesión de forma permanente del guatemalteco al bien común y a la comunidad de intereses y aspiraciones comunes, buscando para ello la solución de la problemática nacional.



La solidaridad se fundamenta en el mandato constitucional que declara la prevalencia del interés social sobre el interés particular, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- d) **Legalidad:** es equivalente al deber que tienen todos los guatemaltecos, en relación al respeto de las normas jurídicas, o sea, que los guatemaltecos tienen obligatoriamente que actuar dentro del marco de las leyes y bajo el debido respeto a las mismas.
- e) **Respeto a las personas humanas:** es igual al derecho con el cual cuenta la ciudadanía guatemalteca de respetar, así como también de ejercitar los derechos y libertades constitucionales.
- f) **Objetividad:** es igual a buscar y aceptar la realidad como base de la democracia y como fundamento para la resolución de la problemática social con honradez y honestidad, sin acudir a la demagogia.
- g) **Responsabilidad:** es equivalente al ejercicio del poder en forma responsable. Los gobernantes y gobernados llevan a cabo sus actuaciones con responsabilidad, sujetos a la ley y sin causar perjuicios o daños. Si los ocasionan tienen que pagar indemnización al perjudicado.



2.5. Instrumentos de la democracia

Los instrumentos de la democracia son los que a continuación se dan a conocer:

- a) Representación: quiere decir que el ejercicio del poder es correspondiente a los representantes del pueblo, electos directamente por medio del sufragio universal. De forma directa, es equivalente a la democracia directa, aunque el sistema de elección sea correspondiente a la democracia representativa.

"El concepto de democracia directa se utiliza en el sentido de que el pueblo acuda a votar de manera directa por sus representantes, excluyendo para el efecto cualquier medio indirecto de elección".¹³

- b) Consenso: quiere decir el consentimiento de cada grupo sobre las decisiones que se tomen, siempre que el acuerdo se obtenga en relación a las diferencias existentes.
- c) Estado de derecho: significa que tanto gobernantes como gobernados, observen tres principios esenciales sobre los cuales descansa el Estado de derecho, como lo son el respeto de los derechos humanos, la separación o diferenciación de las funciones públicas y el reconocimiento a las libertades ciudadanas.

¹³ **Ibid.** Pág. 98.



- d) **Estado constitucional:** quiere decir que los gobernantes obligatoriamente **se** tienen que encargar de observar las normas y principios que regula la Constitución Política de la República de Guatemala.

- e) **Cultura jurídica:** quiere decir que la democracia se fundamenta en la historia y en los valores democráticos. Los guatemaltecos tienen que contar con valores propios y universales.

2.6. Estado de derecho

El Estado de derecho no es producto de la imposición en cualquier forma y sentido. No se impone en la forma en que se impone la dictadura. Para que comience, se necesita de la clase política y de los militares que ejercen el poder real, así como de un sentimiento de sometimiento a la ley y al derecho.

El Estado de derecho después de iniciado se tiene que perfeccionar a través de un proceso evolutivo que depende de sus antecedentes, durante etapas ya sea cortas o bien prolongadas, de acuerdo a las condiciones políticas y sociales de carácter interno de cada Estado.

De forma objetiva, el Estado de derecho es equivalente a una construcción legal, la cual es posible únicamente por medio del voto popular. Sin dicho voto, no existe posibilidad alguna de construir el Estado de derecho. En cualquier sistema de carácter



político o clase de Estado de derecho, la construcción jurídica se fundamenta en la voluntad popular manifestada en el voto.

Su construcción se manifiesta fundamentalmente en tres momentos, siendo los mismos los siguientes:

- a) **Momento político:** consiste en la decisión de que la ciudadanía es la encargada de elegir a las principales autoridades del Estado. El jefe del Estado de facto, al lado de los jefes de los partidos políticos existentes, previa negociación, se encarga de tomar la decisión de instaurar la constitucionalidad en determinado plazo, con la finalidad de consumir el traspaso del poder político.

"La negociación política tiene que excluir acuerdos que sean adversos al derecho, y a la justicia. Las concesiones tienen que ser lógicas y razonables. En la sociedad guatemalteca, los militares se han encargado de tomar la decisión basándose en un proyecto militar y excluyeron la negociación política, asesorados por civiles nacionales y extranjeros afines".¹⁴

- b) **Momento jurídico:** consiste en la organización del orden jurídico y del poder público, en el cual el jefe de Estado convoca al pueblo a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente.

¹⁴ **Ibid.** Pág. 104.



Esta Asamblea, una vez integrada procede a la redacción de la Constitución Política de la República de Guatemala. Dicho momento, exige libertad de participación y pureza electoral. El fraude electoral, es productor de ilegitimidad en el mandato de los diputados constituyentes.

- c) Momento electoral: es referente a la elección general de las principales autoridades del Estado de derecho. La Asamblea Nacional Constituyente, terminada la redacción de la Constitución Política de la República de Guatemala, es procedente a la revocación de las elecciones generales, con la finalidad de que la ciudadanía guatemalteca se encargue de elegir a las personas que la representarán en el ejercicio del poder público.

2.7. Poder público

El Estado consiste en la organización jurídica de la comunidad y esa organización se fundamenta en el poder público. Ello, quiere decir que la organización jurídica y el poder público, son constitutivos de dos elementos del Estado. El poder público se conoce también como poder político y poder del Estado.

"A través de la historia, ha recibido diversos nombres: *protestas*, *autoritas*, energía, *imperium*, mando o dominación. Jurídicamente, el poder público es tomado en



El Estado consiste en la organización jurídica de la comunidad y esa organización se fundamenta en el poder público. Ello, quiere decir que la organización jurídica y el poder público, son constitutivos de dos elementos del Estado. El poder público se conoce también como poder político y poder del Estado.

"A través de la historia, ha recibido diversos nombres: *protestas*, *autoritas*, energía, *imperium*, mando o dominación. Jurídicamente, el poder público es tomado en consideración como competencia, imperativo, jurídico y medio para la realización de un fin determinado del Estado o bien común".¹⁵

La competencia es equivalente a la forma en la cual se manifiesta el poder público y esta forma consiste en la decisión legislativa, que se impone a las personas con la finalidad de mantener la organización jurídica de la comunidad.

Es fundamental hacer mención de que el poder es de utilidad para el Estado, para ponerse en movimiento y adoptar una serie de decisiones para la realización de su fin esencial.

Dicho movimiento, se distribuye claramente en tres funciones principales: legislativa, ejecutiva y judicial, y materialmente se ejerce por medio de tres organismos del Estado. El poder no es equivalente al Estado, ni tiene que ser confundido con el Estado.

¹⁵ Fernández. Ob.Cit. Pág. 109.



El poder jurídico es imperativo jurídico, o sea, equivalente a los medios que utiliza el poder para manifestarse y dichos medios son los mandatos previstos en las normas jurídicas.

La comunidad jurídica, o sea, el Estado se rige por normas jurídicas, no siendo posible concebir una comunidad o un Estado, sin normas jurídicas que no tengan poder. El poder público implica la facultad de crear el derecho, así como de definirlo en normas jurídicas, para posteriormente aplicarlo unilateralmente, sin previa consulta, y empleando la coacción en caso que sea necesario. La máxima creación del derecho consiste en el Estado de derecho y en la Constitución Política de la República de Guatemala.



CAPÍTULO III

3. Organización del Estado de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala es constitutiva del fundamento de la organización estatal, siendo de relevancia el poder público, el Organismo Ejecutivo, el Presidente de la República de Guatemala, las leyes formales, la descentralización, organización territorial y el Congreso de la República de Guatemala.

3.1. Organización territorial

La Constitución Política de la República de Guatemala fundamenta la organización territorial en departamentos y municipios, regiones y consejos de desarrollo. A los municipios, les otorga autonomía administrativa. En relación al Congreso de la República de Guatemala, su primerísima importancia reside en dos hechos: crear leyes formales y aprobar la organización propuesta por el Organismo Ejecutivo.

3.2. Personalidad jurídica

El Estado guatemalteco goza de personalidad jurídica reconocida legalmente. En la legislación del país, se presenta el problema de leyes que atribuyen personalidad jurídica en forma expresa y leyes que no la atribuyen. Además, se encuentra atribuida en forma tácita.



El reconocimiento de la personalidad jurídica al Estado y a las organizaciones públicas que lo integran, produce las ventajas que a continuación se indican:

- a) La personalidad jurídica fundamenta la perpetuidad del Estado de Guatemala, así como también sus organizaciones. La personalidad del Estado es independiente de la personalidad de cada funcionario público.**

Dicha independencia, explica que cada funcionario será cambiado por otro sin que padezca cambio de la personalidad del Estado o de sus organizaciones y que se mantenga de manera continua y perpetua.

- b) Se fundamenta en las relaciones patrimoniales entre el Estado y los particulares, por ende, es el fundamento para que el Estado pueda llevar a cabo adquisiciones, ventas, donaciones, permutas o contrataciones con los particulares.**
- c) La personalidad jurídica fundamenta la participación de los funcionarios públicos en todas las formas jurídicas que se conocen.**
- d) Fundamenta el ejercicio de acciones de responsabilidad contra el Estado y sus distintas organizaciones existentes, a efecto que el Estado o sus organizaciones respondan con sus mismos bienes, por los daños y perjuicios causados a los particulares.**



- e) La personalidad jurídica fundamenta las relaciones del Estado y de sus organizaciones públicas entre sí, y con las organizaciones de los particulares que se presentan.

- f) La personalidad jurídica es aquella que se fundamenta al hecho que el Estado guatemalteco y sus organizaciones públicas gocen de capacidad para ser partes en el proceso.

Las ventajas antes señaladas desaparecen si el Estado y sus organizaciones públicas, no cuentan con personalidad jurídica. Las desventajas que pueden llegar a ser presentadas consisten en el resultado de poner en negativo todas aquellas ventajas relacionadas a que si el Estado no cuenta con personalidad, no existe continuidad y perpetuidad jurídica, no habiendo relaciones patrimoniales con los particulares. El efecto negativo jurídico general, consiste en contar con un Estado y organizaciones públicas irresponsables.

3.3. Representación estatal

"La representación es equivalente a la autoridad para la representación del Estado o de cualquiera de sus organizaciones. Esa representación, es legal si es otorgada o la reconoce alguna norma jurídica. Dicha norma puede ser constitucional, legal, reglamentaria o convencional".¹⁶

¹⁶ **Ibid.** Pág. 119.



En el orden jurídico guatemalteco, la norma generalmente es constitucional o bien también puede llegar a presentarse que tenga un carácter de tipo legal, siendo las personas jurídicas las que llevan a cabo sus actuaciones mediante representantes legales.

El representante es la persona individual que representa con autoridad al Estado guatemalteco o a cualquiera de sus organizaciones, debidamente establecidas legalmente.

La autoridad estatal es aquella que es proveniente del nombramiento llevado a cabo legalmente, para de esa forma llegar a ocupar un cargo y de la toma de posesión del mismo.

El Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación. Será nombrado por el Presidente de la República, quien podrá removerlo por causa justificada debidamente establecida.

Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia.



El Procurador General de la Nación durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencia e inmunidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia".

3.4. Actuación estatal

"Las organizaciones públicas y el Estado, son personas jurídica y no actúan de manera directa por sí mismas, como cualquier persona individual, sino por medio de personas individuales que llevan a cabo sus actuaciones como representantes".¹⁷

Se tiene que anotar, que definitivamente es completamente inaceptable que una persona jurídica no pueda actuar por sí misma y que necesita de otra persona para poder actuar.

La actuación de una persona física o individual, encuentra su explicación por su condición humana y por la voluntad con la cual cuenta, pero la actuación de una persona jurídica despierta una serie de inconvenientes y dudas, debido a que no posee voluntad alguna.

La organización radica en el conjunto de personas individuales que buscan una finalidad determinada. El Estado, consiste en una organización integrada por un

¹⁷ Jiménez Dorantes, Carlos Manuel. **Estudio legal del municipio**. Pág. 100.



conjunto de organizaciones, siendo cada organización el conjunto de personas individuales.

Dentro de cualquier organización pública, la persona individual lleva a cabo sus actuaciones como un funcionario si actúa a nombre de la organización; o como un particular, si actúa en nombre propio.

Debido a sus intereses personales entre la organización pública y la persona individual, existen dos clases de relaciones:

- a) **Relación de servicio:** la cual es el resultado de la calidad de funcionario público, y se produce por el nombramiento y la toma de posesión del puesto o cargo, siendo la toma de posesión la que se otorga a la persona individual en cuanto a sus derechos, deberes y responsabilidades.

Los mismos se encuentran bajo la dependencia del cargo y que están establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los reglamentos.

- b) **Relación de competencia:** es la resultante del puesto o cargo, con el cual ingresa la persona individual a la organización y la hace ser titular de la competencia de la organización y la convierte en el conducto para poder llevar a cabo sus actuaciones.



3.5. Competencia administrativa

"Es equivalente al ejercicio del poder en una organización pública, en donde la persona individual que ocupa determinado puesto o cargo en una organización, en calidad de funcionario o empleado público, se encarga del ejercicio del poder y al ejercerlo, lleva a cabo la competencia para la toma de decisiones en nombre de la organización política".¹⁸

La legislación del país se encarga de la identificación de ese poder con diversos nombres: facultad, función, atribución y competencia. Los conceptos en relación a la competencia, de alguna manera son coincidentes, sin evidenciar las diferencias de fondo. Consisten en la potestad de acción o el poder de actuación del titular de la organización en cuanto a las atribuciones que expresamente le asigna la ley.

Consiste en la cantidad de potestad o poder del órgano administrativo, para dictar un acto o bien tomar una decisión que permita que el poder que no tenga poder atribuido en la ley, no puede realizar el acto o tomar por sí solo la decisión, y no puede ir más allá del límite cuantitativo de poder que indica la misma ley.

La ley, tiene que regular las relaciones administrativas, las cuales se manifiestan mediante actuaciones de los órganos administrativos.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 120.



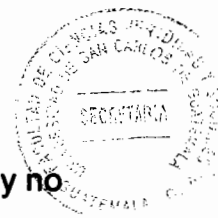
Desde el punto de vista técnico, para efectos prácticos administrativos, la competencia debe reunir determinadas características, siendo las mismas las que a continuación se indican:

- a) **Legalidad:** quiere decir que la organización administrativa deberá ejercitar la competencia que haya sido creada por alguna norma jurídica, sea la misma constitucional, legal o reglamentaria.

Es la característica principal y relacionada con la jerarquía administrativa, para decidir en cuanto a la competencia que haya sido prevista en la norma jurídica inferior y la misma no debe contradecir la competencia prevista en la norma jurídica superior existente.

De esa forma, la competencia prevista en el reglamento no puede contradecir la prevista en la ley. La competencia prevista en la Constitución Política de la República de Guatemala, es prevaleciente en relación a la que pueda establecerse en la ley o en el reglamento.

En la práctica, la competencia prevista en los reglamentos es tendiente a imponerse a consecuencia de que la administración requiere de medios de trabajo poco formalistas y de rápida aplicación al cambio y a las nuevas realidades sociales y económicas.



Ello, debido a su formalismo, y a las leyes que ofrecen mayores obstáculos y no se actualizan cada determinado tiempo. Lo anotado, es un problema legislativo que debe ser estudiado de forma cuidadosa.

- b) **Improrrogable:** quiere decir que la organización no trasladará ni prorrogará su competencia de organización, a excepción de situaciones de avocación y delegación. La competencia la ejerce de forma exclusiva la organización a la que se le atribuye la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley o el reglamento.

"La competencia es aquella que se otorga, con la finalidad de llevar a cabo el bien común. Dicha finalidad, se tiene que cumplir sin obstáculo ni demora alguna y limita el traslado de competencia de una organización a otra".¹⁹

- c) **Inderogable:** quiere decir que el funcionario y empleado público, por decisión propia, no derogará la competencia de la organización. Si es facultado para derogar la competencia sería discrecional.

El funcionario o empleado público, está obligado de manera objetiva al ejercicio de la competencia de la organización pública, debido a que también está obligado a llevar a cabo el bien común.

¹⁹ **Ibid.** Pág. 121.



- d) **Es perteneciente a la organización: la competencia es perteneciente a la misma. La norma jurídica no atribuye competencia alguna a ningún funcionario o empleado público.**

En cualquier caso, la atribuye a la organización. La misma, es la propietaria de la competencia y el funcionario o empleado se limita solamente a ejercerla, incluso, de forma temporal a nombre de la organización.

Temporalmente, quiere decir que durante el tiempo que posea la calidad de funcionario o de empleado, se encargará de ejercer la competencia de la organización y tan pronto como sea separado del puesto o del cargo, dejará de ejercerla.

Ello, significa además, que determinado funcionario o empleado, a causa de la competencia, se atribuye a la organización determinado cargo público.

La clases de competencia son las que a continuación se indican:

- a) **Competencia territorial: también se le denomina horizontal y es la que se fundamenta en la división administrativa o circunscripción del Estado de Guatemala y divide su actividad administrativa entre las organizaciones públicas situadas en todo su territorio.**



Con base en la Constitución Política de la República de Guatemala, las principales organizaciones públicas territoriales son la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, departamentos, municipios, regiones y consejos.

- b) Competencia jerárquica, vertical, funcional o por grados: se fundamenta en la jerarquía. El Organismo Ejecutivo, lleva a cabo la distribución de su competencia entre los ministerios de Estado y cada uno integra su misma jerarquía. La competencia en cada ministerio se ejerce bajo la referencia de su mismo grado.
- c) Competencia activa: se basa en la clase de actividad o bien en la actividad especial que lleva a cabo cada organización administrativa. Cada ministerio de Estado consiste en una organización administrativa. Dicha actividad específica es equivalente a la competencia activa.
- d) Competencia objetiva: se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, en las leyes y en los reglamentos. Cada organización administrativa se encarga del ejercicio de las facultades, funciones, atribuciones y competencias en las normas jurídicas y en los reglamentos.

Algunas organizaciones se encargan del ejercicio de sus facultades, atribuciones, funciones y competencias en forma permanente, o sea todo el



tiempo. Otras organizaciones las ejercen de manera temporal, o sea cada determinado tiempo. Los ministerios de Estado ejercen su competencia de manera permanente, todos los días, sin interrupción alguna.

El pleno de diputados, las corporaciones municipales, y las juntas directivas de las organizaciones autónomas y descentralizadas, se encargan del ejercicio de su competencia de manera temporal, durante el tiempo que sus miembros se reúnan en sesiones. Fuera de sesión dichas organizaciones no ejercen su competencia.

La competencia temporal se lleva a cabo durante horas, en días que sean alternos o en días continuos, o en horarios diferentes y por esas circunstancias a esta competencia se le otorga el nombre de competencia intermitente. En otro sentido, los funcionarios y los empleados llevan a cabo una competencia de tiempo en el sentido que se encuentran bajo la sujeción a la misma, al dar inicio al tiempo hasta finalizar.

Efectivamente, la competencia se tiene que iniciar a partir de la fecha de la posesión o de la investidura del puesto o del cargo y finaliza a partir de la fecha de destitución, renuncia o abandono del puesto o del cargo.

"En la práctica, las organizaciones administrativas no ejercen una determinada clase de competencia. Un ministerio de Estado, es el que se encarga de ejercer



competencia jerárquica, llevando a cabo la competencia de tiempo temporal e intermitente, sin descartar el ejercicio de otras competencias, en los asuntos de carácter administrativo relacionados".²⁰

3.6. Avocación administrativa

Mediante la avocación, el superior asume la competencia, función, atribución o autoridad que ejercita el subordinado con la finalidad de conocer y resolver. Avocar es referente a atraer el despacho del superior el expediente o los trámites que adelantaba el subordinado. La avocación, no puede emplearse en cuanto al subordinado que se le haya reconocido la competencia permanente y exclusiva por medio de la ley.

La avocación puede presentarse en dos casos que son: cuando existe negativa de parte del subordinado para el conocimiento del expediente y para la emisión de resoluciones, el rendimiento de informes, emisión de dictámenes o ejecución de algún trabajo.

En dichas situaciones, lo normal consiste en que el superior decida avocarse al subordinado y tome en sus manos el expediente mediante la resolución del mismo, o a delegar para que conozca y resuelva otro subordinado. Por medio de la avocación, el superior se puede encargar de modificar o de reformar lo que haya dispuesto el subordinado, invocando razones de conveniencia. En la jerarquía vertical, no es

²⁰ Sánchez. **Ob.Cit.** Pág. 99.



necesaria la avocación en vista de que el superior siempre podrá encargarse de revisar lo actuado por el subordinado, a excepción de los casos de retardo.

No existe avocación cuando la ley se encarga de asignar al subordinado la competencia exclusiva y permanente, situación en la cual existe desconcentración, o bien cuando la ley declara que la resolución que haya sido emitida por el subordinado es definitiva. En dichas situaciones, si el superior acude a la avocación no obstante lo dispuesto legalmente, incurre en abuso de poder.

3.7. Organización pública

Es equivalente al conjunto de organizaciones públicas, conectadas, interdependientes o relacionadas entre sí. Dicho conjunto de organizaciones, son las que integran una organización compleja llamada Estado de Guatemala.

Las principales organizaciones integrantes del Estado de Guatemala se encuentran integradas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La organización del Estado nació a la vida jurídica por medio de la organización constitucional. La organización pública nació al dictarse la primera Constitución Política de Guatemala en 1825. En la sociedad guatemalteca, este nacimiento se repite cada vez que una nueva Constitución Política de la República de Guatemala



principia a regir después de una derogada por el rompimiento del orden constitucional consumado por lo general por un golpe de Estado.

La organización pública del Estado de Guatemala, se fundamenta en tres organizaciones principales que se conocen con los nombres de organismos legislativo, ejecutivo y judicial.

Los componentes comunes de las organizaciones públicas son los que a continuación se explican:

a) **Personas individuales:** que se encuentran encargadas de planificar, organizar, dirigir y controlar la organización.

Dichas personas, se identifican con distintos nombres como lo son Presidente de la República, Ministro de Estado, director, gerente o decano.

b) **Competencia, autoridad y responsabilidad:** la primera, para la ejecución de una determinada actividad; la segunda, para el ejercicio del poder de decisión; la tercera, para hacer las cosas pensando en el bienestar común o interés público.

c) **Actividad material:** o sea el quehacer diario de las personas individuales, el cual tiene que ser ejecutado con base en planes, proyectos, programas, decisiones y hechos.



3.8. Organismos del Estado guatemalteco

- a) **Organismo Legislativo:** es creado por la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 157 al 181 y por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Sus principales organizaciones son las siguientes:

- **Pleno del Congreso de la República de Guatemala integrado por los diputados.**

- **Junta Directiva.**

- **Presidencia del Congreso de la República de Guatemala.**

- **Secretaría del Congreso de la República de Guatemala.**

- **Comisión Permanente.**

- **Comisión de Derechos Humanos.**

- **Comisiones de Trabajo del Congreso de la República de Guatemala.**



- Comisiones extraordinarias y específicas.

- Junta Directiva, Presidencia y Secretaría, las cuales ejercen funciones administrativas de carácter permanente.

- b) Organismo Ejecutivo: es creado por la Constitución Política de la República de Guatemala de conformidad con el Artículo 141: "Soberanía. 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".

Los elementos técnicos y administrativos de las organizaciones públicas del Organismo Ejecutivo operan con elementos humanos, territoriales, técnicos, financieros y jurídicos.

- Elemento humano: o sea, los referentes a las personas que trabajan en cada organización. Se identifican claramente con diversos nombres como lo son los trabajadores del Estado, funcionarios y empleados públicos.

El Artículo 107 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "Trabajadores del Estado. Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna".



El Artículo 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa: "No obligatoriedad de órdenes ilegales. Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito".

- **Territoriales:** son las organizaciones que trabajan en el territorio del Estado, desempeñando para el efecto labores administrativas y de desarrollo: gobernaciones, municipalidades, regiones, consejos constitucionales, ministerios, Presidencia y Vicepresidencia de la República.

- **Técnicos:** son los principales instrumentos técnicos o administrativos de ejecución o de apoyo. El presupuesto público se encuentra a cargo de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas; la contabilidad pública, está a cargo de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas; la estadística pública, se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Estadística y de otras oficinas que también llevan a cabo estadísticas; el archivo público, se encuentra bajo la dirección del Archivo General de Centroamérica y de archivos existentes en cada organización; el registro público de datos, está a cargo de diversos registros; la planificación administrativa, a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República y consejos constitucionales; y la informática, tiene relación con las redes de computación en cada organización.



- **Financieros:** son los recursos financieros o tributarios necesarios para el sostenimiento del gobierno, dinero o moneda de curso legal, ingresos por impuestos tasas y contribuciones, ingresos provenientes de servicios prestados por organizaciones públicas, rentas producidas por inversiones financieras, servicios hospitalarios, correos y telégrafos, arrendamientos y en general todos aquellos servicios públicos bajo el control estatal directo, financiamiento interno y externo, donaciones, herencias y legados, así como bonos del Estado.
- **Jurídicos:** son referentes a las normas jurídicas que fundamentan las actividades y las decisiones.

Se encuentra regulado en los artículos 182 al 202 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por la Ley del Organismo Ejecutivo. Cada organización que integra al Organismo Ejecutivo puede contar con reglamentos orgánicos internos. En el mismo, existen organizaciones jerarquizadas y no jerarquizadas.

Las organizaciones jerarquizadas son las siguientes:

- **Presidencia de la República de Guatemala.**
- **Vicepresidencia de la República.**



- **Ministerios de Estado.**

- **Gobernaciones departamentales.**

- **Consejos constitucionales.**

Las organizaciones no jerarquizadas son las siguientes:

- **Contraloría General de Cuentas.**

 - **Ministerio Público.**

 - **Procuraduría General de la Nación.**

 - **Procuraduría de los Derechos Humanos.**

 - **Tribunal Supremo Electoral.**

 - **Corte de Constitucionalidad.**
- c) **Organismo Judicial: es creado por la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 141 antes citado.**



También, se encuentra regulado por los artículos 203 al 222 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por la Ley del Organismo Judicial.

3.9. Dirección administrativa

"La dirección es referente a una organización técnica, permanente y localizada en los ministerios, bajo la dependencia inmediata del Secretario General, jefe administrativo, oficial mayor o administrador general".²¹

Pero, la ley del Organismo Ejecutivo ubica a las direcciones generales bajo la dependencia inmediata del ministro. De esa forma, sucede en la práctica y por lo general se tienen que repartir las direcciones de los ministerios, de acuerdo a su afinidad profesional o técnica o por su identificación personal con determinadas materias, competencias o funciones.

De acuerdo a la división del trabajo, una dirección debe encontrarse integrada con un Director, Subdirector, jefe administrativo o Secretario General, jefes de departamento, jefes de sección, jefes de división y comisiones y comités.

En la práctica, de acuerdo al volumen de labores y al tamaño de la organización pueden excluirse de la estructura, las divisiones, las comisiones o comités, o las unidades.

²¹ **Ibid.** Pág. 139.



Las direcciones se tienen que organizar en forma jerárquica, o bien de manera horizontal o combinando ambas formas de organización. Abarcan los equipos de trabajo profesionales y técnicos, la organización usual es horizontal, encabezada por un jefe.

Las direcciones se han consolidado frente a otra opción y forma de organización que son los departamentos. Las actividades profesionales, técnicas y especializadas se organizan y ejecutan de manera efectiva por medio de las direcciones. Por su parte, los departamentos funcionan mejor para actividades operativas. Un ministerio puede organizarse combinando para el efecto direcciones y departamentos.

En una determinada organización ministerial, las opciones se tienen que escoger de forma libre a efecto de la implementación de una administración que sea realmente efectiva.

No es conveniente uniformar la organización de las direcciones en todos los ministerios del Estado, debido a que entre menos burocrática sea la organización, ello es mejor. Los aspirantes a integrar las direcciones y principalmente al Director, tienen que ser examinados por el Instituto de Administración Pública (INAP), o bien recibir de este Instituto, la capacitación que sea necesaria.

La Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 24 establece la posibilidad de organizar direcciones generales y departamentos. La citada norma permite otras



denominaciones, por ende, puede continuar la anarquía establecida por otras leyes que permitan la existencia de direcciones generales y direcciones departamentales, direcciones y direcciones generales, direcciones generales y direcciones generales divididas en direcciones.

En la actualidad, no existe justificación para clasificar las direcciones. Las direcciones generales, pueden extender su organización a los departamentos y regiones de la República. Una dirección general de salud pública, puede tener sede en la capital y contar con departamentos en los departamentos y regiones. Todo es cuestión de plantear una organización que sea funcional.

Las normas jurídicas deben contener los requisitos mínimos necesarios para ocupar el cargo de Director. Dichos mecanismos mínimos son los siguientes: título universitario o diploma de especialización, título o diploma registrado, y experiencia mínima en la administración pública funcional y efectiva.

Los principales documentos que emiten las direcciones son las resoluciones administrativas y los dictámenes jurídicos y técnicos. Debido a la dependencia jerárquica, el ministro o el viceministro, en su calidad de superior, podrá suspender, modificar, revocar o invalidar las decisiones del director. Las resoluciones administrativas pueden ser impugnadas por el particular que se considere afectado en sus derechos e intereses, por medio del recurso administrativo, para así obtener la suspensión temporal de la resolución.



Las direcciones llevan a cabo las investigaciones estudios y proyectos. Como consecuencia se encargan de redactar informes, oficios, contratos administrativos, convenios, protocolos, o bien actas administrativas. Es común, que las direcciones lleven a cabo un trabajo preparatorio y técnico, así como profesional.

3.10. Unidades administrativas

Los ministerios cuentan con pequeños grupos de trabajo, organizados para la ejecución de labores especiales y concretas, intelectuales y materiales, temporales con la finalidad de agilizar el rendimiento y poner al días tareas acumuladas.

Otras finalidades son dar respuesta a las cargas de trabajo en determinadas épocas, en que las actividades se incrementan temporalmente en forma realmente considerable.

Todas las finalidades influyen en una organización sencilla, generalmente integrada por un jefe, un secretario, técnicos o asesores y el personal de apoyo que sea necesario, secretaría y mensajero. Las unidades se organizan en forma temporal y permanente dependiendo directamente del ministro, o también de algún viceministro o director.

La Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 25 permite la creación y supresión de unidades especiales de ejecución por medio de acuerdo ministerial. En el acuerdo se



tienen que establecer recursos materiales, humanos y financieros. Pueden llevar a cabo planes, programas o proyectos específicos. Su funcionamiento será temporal y el tiempo de existencia se fijará en el acuerdo ministerial.

3.11. Organización territorial

El territorio del Estado de Guatemala se divide para su administración en departamentos y municipios y para su desarrollo en regiones y consejos. El Congreso de la República de Guatemala, se encuentra facultado para modificar la división administrativa de Guatemala, siendo esa facultad la que puede ejercerse en dos sentidos: estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios; y señalando cualquier otro sistema de menoscabo de la autonomía municipal.

Dichos elementos son la elección de autoridades municipales, administración propia del municipio, patrimonio y finanzas propias. La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 224: "División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamento y éstos en municipios.

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

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones,



departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal".

Los sistemas de organización territorial son los que a continuación se indican:

- a) Sistema departamental y municipal: este sistema se fundamenta en el departamento y en el municipio. Su finalidad es relativa a dividir el territorio del Estado en departamentos y municipios, con finalidades administrativas.

A dicha división, se le conoce con el nombre de división general del territorio. Es referente al sistema de Guatemala, que el Congreso de la República de Guatemala podrá modificar por medio de una ley formal pero sin dañar la autonomía municipal.

- b) Sistema de divisiones o circunscripciones técnicas: el fundamento de este sistema es el servicio público. Su finalidad consiste en crear otras divisiones que serán diferentes a la división de los departamentos y los municipios. Las otras divisiones, se basarán en las necesidades socioeconómicas o en la prestación de los servicios públicos.

La división administrativa del sistema departamental y municipal, de forma inevitable abarca departamento por departamento y todos los municipios que abarcan cada departamento.



La división administrativa creada por el sistema de divisiones o circunscripciones, comprende dos o más departamentos. Las divisiones o circunscripciones técnicas, abarcan dos o más departamentos.

Las divisiones técnicas o por servicios se tienen que aplicar perfectamente en asuntos financieros y tributarios, educativos, de justicia y de planificación del desarrollo económico y social. Las divisiones técnicas o por servicios con constitutivas de un paso hacia el regionalismo.

Por lo general, la realidad social, económica y cultural impone las divisiones técnicas o por servicios sin regulación legal en un territorio estatal, debido a que las normas jurídicas, sujetas a formalismos, no se anticipan a su creación.

O sea que, dichas divisiones las impone el desarrollo administrativo, de manera improvisada y en cualquier momento con la finalidad de preservación y durabilidad de la división.

En esa forma aparecen en el Estado, zonas postales, regiones y áreas de salud y centros universitarios regionales. Dicho sistema, es de importancia por los objetivos que buscar como lo son vincular departamentos por medio de la prestación de algún servicio público, técnico y administrativo que se deberá encontrar a cargo de una organización que sirva por igual a todos, así como para facilitar la regionalización del país.





CAPÍTULO IV

4. Las normas de descentralización para el fortalecimiento del municipio

4.1. Regiones de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala establece las distintas regiones de desarrollo y la Ley Preliminar de Regionalización las ha organizado legalmente. De conformidad con la ley, en Guatemala existen ocho regiones, siendo las mismas las siguientes:

- a) **Región metropolitana:** se fundamenta en el departamento de Guatemala y su designación como región, encuentra su explicación debido al hecho de contar para el efecto con el municipio de Guatemala, el cual a su vez cuenta con la capital del Estado guatemalteco, y la misma se ha convertido en el centro poblacional más numeroso, aparte de contar con toda clase de servicios públicos, el más grande mercado de trabajo, las mejores oportunidades de educación y cultura y los mejores centros de salud.

- b) **Región central:** se basa en los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla, El Progreso, Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa. En la ley, Guatemala forma la región metropolitana; Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla la región central; el Progreso integra la región nororiente y Santa



Rosa, Jalapa y Jutiapa la región suroriente, la región central fue subdividida más de lo adecuado.

- c) **Región occidental:** comprende los departamentos del altiplano que son Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Huehuetenango, San Marcos y los departamentos de la costa occidental, Retalhuleu y Suchitepéquez.

La parte del altiplano y la parte de la costa son diferentes. El altiplano es mayor que la costa. En el primero, es predominante el minifundio y sus suelos con vocación agrícola se encuentran sobreutilizados. Es predominante también la población rural y en general, crece más rápidamente que el promedio nacional. Consecuentemente, existe una saturación bien elevada de población rural.

La costa ocupa una proporción pequeña del territorio nacional reuniendo para el efecto las condiciones que se necesitan para el desarrollo agropecuario y su estructura agraria se fundamenta en fincas bien grandes.

La ciudad de mayor importancia de la región occidental es Quetzaltenango, la cual se conecta con toda la región mediante una red de infraestructura vial, que se encarga de la facilitación del intercambio de personas, bienes y servicios. También, es predominante el flujo económico y de comunicaciones hacia y desde Quetzaltenango. Alrededor de dicha ciudad gravitan otras ciudades: San Marcos, San Pedro Sacatepéquez, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán, Santa



Cruz del Quiché, Coatepeque, Retalhuleu y Mazatenango. El conjunto de estos centros urbanos apoya y fomenta las actividades agrícolas industriales, artesanales y comerciales en cada departamento, principalmente entre su población rural. Dicha región se ha desarrollado lentamente, no obstante que cuenta con los mejores centros urbanos del Estado. El área norte de Huehuetenango y El Quiché, sin embargo, no poseen ningún otro centro urbano de importancia y puede considerarse por lo tanto como un área vacía pero con población rural dispersa.

- d) **Región Verapaces:** en la ley se le denomina región norte. Abarca los departamentos de Alta y Baja Verapaz. Cuenta con suelos de vocación forestal y su estructura agraria se fundamenta en fincas grandes y aptas para programas y proyectos de desarrollo rural. En general, crece lentamente, su densidad de población es muy elevada, igual que su saturación de población rural. Recibe poca atención en inversiones de parte del gobierno y de la iniciativa privada. No cuenta con infraestructura y comunicaciones que integren los centros urbanos pequeños. Cobán y Salamá constituyen las principales ciudades de la región, pero en relativo aislamiento. Cada ciudad apoya el desarrollo rural de sus diversas áreas circundantes.

- e) **Región oriental:** abarca Izabal, Zacapa y Chiquimula. La región oriental cuenta con amplias reservas de suelos de vocación agrícola, su densidad de población es bien baja y su saturación de población rural también es baja, recibe poca



atención del gobierno y de la iniciativa privada en cuanto a las inversiones. Su principal centro urbano lo constituye Puerto Barrios y Santo Tomás, interrelacionados en forma complementaria por Zacapa y Chiquimula, comunicados por una buena infraestructura vial y de transportes. Estos centros urbanos en conjunto apoyan el comercio exterior y el desarrollo agrícola e industrial de sus áreas circundantes.

- f) Región Petén: su espacio territorial es mayor al de otras regiones. Se fundamenta en el departamento de Petén y su desarrollo es relativo a que se ubica después de la región oriental.

Además, cuenta con una con una cuarta parte de los suelos con vocación agrícola del Estado, y con una escasa población urbana y rural, pero recibe constantes migraciones y su desarrollo relativo es considerablemente menor que el del resto de regiones del país.

4.2. Organizaciones municipales

"El municipio es referente a la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen, ha sido constitutivo de una célula democrática. Los municipios tanto urbanos como rurales integran diversos sistemas urbanos o rurales, de forma que no se concibe un municipio aislado de los otros".²²

²² Estrada Shedler, María Andrea. **Fundamentos del municipio**. Pág. 35.



El municipio no puede tomar todas las decisiones, siendo sus autoridades las que tienen que delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas. Estas empresas pasan a prestar los servicios y el municipio se encarga de reservar el control y la supervisión de las actividades.

El ayuntamiento es el nombre colonial del municipio y tuvo su origen por voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quien venía actuando como teniente del gobernador Hernán Cortés. Se señala como fecha de fundación de Santiago de los Caballeros, sobre los restos de Iximché, capital de los cakchiqueles. Cortés habría ordenado a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiese dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, todos los cuales tenían que ser nombrados. Con semejante instrucción, el teniente Alvarado decidió organizar el gobierno civil, no obstante que en dicho momento de la conquista, la fundación no es más que un campamento militar.

El primer municipio en Guatemala por ende fue un campamento militar. Del nombramiento pasa a la elección de las autoridades municipales de parte de los vecinos, con la idea de que es mejor que se designe a quien dirige la población. Después, durante el gobierno del Doctor Mariano Gálvez, el municipio, efímeramente y por primera vez, goza de autonomía.

La Constitución Política de la República de Guatemala define el municipio como una institución. Ello, es correspondiente al concepto sociológico del municipio. Este



concepto se encarga de afirmar que el municipio es una institución social surgida de forma espontánea e impuesta por las exigencias de la vida humana; la ley, en tal situación, lo único que hace es reconocer esa institución.

El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 1: "El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las maneras que éstas regulen".

El municipio es una persona pública no privada al igual que el Estado. La conceptualización del Código Municipal, se identifica claramente con la teoría de la organización, al considerarlo un conjunto de personas individuales, lo cual se considera como una organización. La Constitución Política de la República de Guatemala al considerarlo como una institución, le reconoce personalidad jurídica, siendo el municipio no consistente en una comunidad como señala el Código Municipal, sino que es referente a un conjunto de personas individuales asentadas en un determinado territorio para la realización de fines municipales.

La teoría jurídica se encarga de enumerar los siguientes elementos: población, territorio y autonomía. Sin dichos elementos, el municipio es inexistente. La población consiste en el elemento de mayor importancia. En los municipios pequeños,



la población se encarga de la creación de relaciones de vecindad, pero en los municipios grandes, esas relaciones se pierden y se mantienen débilmente a nivel de barrio o de colonia urbana. Los elementos, de conformidad con el Código Municipal son territorio, población, autoridad, organización comunitaria y capacidad económica.

El municipio busca fines bastante variados, siendo los fines legales los que establece el Código Municipal y les otorga el nombre de fines generales, siendo los mismos los siguientes:

- a) Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado.
- b) Ejercer y defender la autonomía municipal.
- c) Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio.
- d) Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural.
- e) Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales.

El primero de los fines anotados, es una función que excede las funciones propias del municipio y es correspondiente al gobierno central y al Congreso de la República de



Guatemala. Los fines que cita el Código Municipal, no son coincidentes con los fines doctrinarios.

La doctrina se encarga de señalar como fines generales de los municipios los siguientes: urbanismo, recolección de basura, limpieza, servicio de agua potable, transporte urbano, drenajes, colectores y mercados entre otros. Todos esos fines, integran el fin esencial del municipio, o sea, la prestación de servicios públicos.

"La autoridad municipal es el fundamento de los municipios. Esta autoridad, es la encargada de provenir de forma obligada, la elección libre y directa de todos los vecinos. La elección cuenta con importancia en cuanto a que los teóricos municipalistas afirman que si no hay elección de autoridades, jurídicamente no puede existir un municipio".²³

En la sociedad guatemalteca, el municipio mantiene su tradicional organización. El Código Municipal aparte de considerar que el territorio de un municipio es continuo, en el sentido de que no se fracciona o se divide en partes separadas entre sí, se encarga de afirmar que por ello, forman parte del mismo: las aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios, y en general, todo inmueble o finca existente en su jurisdicción municipal. La organización que regula el Código Municipal en el Artículo 7 es demasiado amplia, incluyendo en la

²³ **Ibid.** Pág. 100.



misma elementos no comunes a todos los municipios, inclusive de sujetos a cambio o desaparición.

El lugar en el cual se asienta el gobierno municipal se denomina distrito municipal. En relación a ello, el Código Municipal señala que el distrito municipal consiste en la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad de conformidad con el Artículo 11.

Cualquier polémica que pueda presentarse de la interpretación, se resuelve al declarar que la legislación municipal guatemalteca, indica que municipalidad es el consejo municipal autónomo integrado por el alcalde, síndicos y concejales de acuerdo al Artículo 6 del Código Municipal.

Cada municipio cuenta con su misma organización administrativa, la cual tiene que ser adecuada a sus necesidades, recursos y proyectos de su gobierno municipal. La autonomía municipal consiste en un factor que interviene en la libertad de organización de cada municipio. La doctrina en el tema de organización, también plantea una organización diferente. Simplifica la organización del municipio, y la fundamenta en aldeas y ciudades. Las aldeas se definen como agrupaciones de pocas familias, sin jurisdicción propia.

Las ciudades se conceptualizan como el conjunto de calles y edificaciones, con una población generalmente grande, mayor que la población en aldeas. La ciudad



contiene una serie de conceptos: ciudad abierta, ciudad comercial, ciudad lineal, ciudad capital y metrópoli.

El Artículo 4 del Código Municipal define la autonomía municipal al indicar que: "Formas de ordenamiento territorial. El municipio podrá dividirse en las siguientes formas de ordenamiento territorial: la cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, las formas propias de ordenamiento territorial definidas localmente al interior del municipio conforme lo establecido en el Artículo 22 de este código".

En todos los Estados, el municipio siempre recibe la ayuda estatal de toda clase. Esta ayuda justifica los presupuestos e ingresos municipales, que son insuficientes para cubrir los proyectos y programas, cuyo fin es satisfacer necesidades a través de servicios públicos, puesto que esas necesidades se encuentran en relación con el crecimiento poblacional.

Los municipios constituyen la sede de las primeras relaciones de carácter público que ligaron a las familias residentes en un mismo lugar. Como consecuencia de ello, la idea de municipio obliga al mantenimiento de buenas relaciones de vecindad, creando para el efecto servicios complementarios para las familias, en cuanto a que las mismas familias no pueden darse por carecer de organización y recursos. El municipio tiene importancia moral y política, es la organización supra de las familias.



Políticamente, es la célula democrática. El municipio, tiene que verse como la organización social más próxima al guatemalteco.

4.3. Naturaleza del municipio

El Artículo 2 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala indica: "Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad y pluriculturalidad, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito".

4.4. Estudio de las normas de descentralización para el debido fortalecimiento del municipio

La palabra norma designa en primer término, aunque no sea de forma exclusiva, un mandato, una prescripción y un orden, aunque ello no supone que sea la única función de la norma, debido a que autorizar, permitir y derogar también son funciones de las normas. Es la regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas y actividades.

Las normas dirigen todas las acciones del hombre y el sentido que toma esa dirección, dependerá en gran medida del tipo de norma a la cual se sujete el individuo, toda vez



que existe una variedad de ellas, las cuales se aplican a diversos aspectos de la persona.

Las normas se caracterizan en razón del sujeto que se encarga de su emisión, así como también de su exigencia, su cumplimiento y el ámbito de aplicación de la misma, Existen muchas semejanzas y puntos de contacto entre los diversos tipos de norma, para establecer una diferenciación entre ellas y es importante hacer mención de sus características. En dicho sentido, se tienen las siguientes propiedades que definen a los diversos tipos de normas:

- a) **Autonomía:** en dicho supuesto, el individuo actúa de acuerdo a su libre albedrío, es decir, la conducta con la que obra el sujeto es de conformidad con la voluntad con la cual cuenta.
- b) **Heteronomía:** es referente a que la norma es dictada por un sujeto distinto al que tiene que acatarla.
- c) **Unilateralidad:** se refiere a que frente al sujeto que se encuentra obligado al cumplimiento de la norma jurídica, no existe otro que le exija que la acate.
- d) **Bilateralidad:** impone una serie de deberes y los mismos tienen que concederse a través de variadas facultades, motivo por el cual existen dos o más partes.



- e) **Inferioridad:** consiste en la que regula la conducta interior de las personas de acuerdo a la voluntad de ésta, es decir, la intención de la persona.

- f) **Exterioridad:** es la que corresponde a la conducta que manifiesta el sujeto de forma exterior.

- g) **Incoercibilidad:** en la misma no se aplica la fuerza necesaria para su cumplimiento.

- h) **Coercibilidad:** se caracteriza debido a tener la posibilidad de aplicar la fuerza necesaria para su cumplimiento.

La descentralización es equivalente a la distribución de las tres principales funciones del Estado en tres organismos que son: legislativo, ejecutivo y judicial. Efectuada dicha distribución, la función pública no será centralizada o concentrada exclusivamente en la Presidencia de la República, o sea, la organización del Organismo Ejecutivo.

Dicho organismo abarca una serie de competencias que son centralizadas o concentradas en él y la descentralización las distribuye entre otras organizaciones públicas. Dicha distribución permite el traslado del seno del Ejecutivo a la competencia, la jerarquía, el mando y la decisión. Desde el punto de vista administrativo, la descentralización radica en un concepto general integrado por cuatro



conceptos de carácter específico: avocación, delegación, desconcentración y autonomía o autoarquía.

"En relación a una conceptualización general, la descentralización es la referente a una técnica para la administración o para el gobierno que emplea cuatro métodos o procedimientos que son la avocación, la delegación, la desconcentración y la autonomía".²⁴

En cualquier organización que pueda llegar a presentarse, dichos métodos o procedimientos de manera objetiva se encargan del establecimiento de la graduación de la descentralización que existe en el Estado de Guatemala en mínima, media y máxima.

El grado es de carácter mínimo, si de forma interna en la organización se lleva a cabo el ejercicio de la avocación y de la delegación. El grado es medio, si de manera interna en la organización se ejercita la avocación, la delegación y la desconcentración. El grado es máximo, cuando internamente en la organización se ejercita la avocación, la delegación, la desconcentración y la autonomía.

La Constitución Política de la República de Guatemala indica en el Artículo 134 que: "Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

²⁴ **Ibid.** Pág. 67.



La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución Política de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizadas 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.
- d. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley.
- e. 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.
- f. Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones.
- g. En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.



De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República".

La división administrativa del territorio de la República de Guatemala se regula en el Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Los artículos 224 al 239 y 253 al 262 de la Constitución Política de la República, por su lado, establecen una serie de principios en relación a los municipios, pero no llevan a cabo una adecuada ordenación de la administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los departamentos.

Los aspectos mayormente esenciales de la regulación constitucional del municipio son referentes al principio de la autonomía municipal, en la cual el texto de la Constitución Política de la República de Guatemala, es insistente en variadas ocasiones, aunque sin tomar en consideración su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local.

Por su parte, el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala al hacer referencia al contenido de la autonomía local, lo concreta, en referencia a los siguientes elementos:

- a) Elección de las autoridades que integrarán los órganos de los municipios.



- b) **El derecho a la obtención y disposición de recursos.**

- c) **Atención a los servicios locales, así como al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les tiene que otorgar la debida capacitación para la emisión de ordenanzas y reglamentos.**

En el articulado constitucional se intentan precisar los elementos de la autonomía local, o sea, la Constitución Política de la República de Guatemala se encarga de la determinación de la aplicación del sufragio universal en la elección de los electos locales y la suficiencia financiera para el cumplimiento de los fines propios de los municipios.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, siendo las mismas 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.

- d. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley.
- e. 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 en general.
- f. Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones.
- g. En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

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

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones,



departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal".

La descentralización no excluye la centralización. En el Estado de Guatemala y en cualquier otro, no se concibe la posibilidad de una organización exclusivamente centralizada o exclusivamente descentralizada.

El papel de la organización municipal consiste en velar por el gobierno y por la administración del municipio y de esa manera al concejo municipal le es correspondiente el ejercicio de las funciones y de la adopción de acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios, siendo de importancia el estudio jurídico de las normas de descentralización para el debido fortalecimiento del municipio.





CONCLUSIONES

1. La Constitución Política de la República de Guatemala, se limita a la enumeración de los gastos preferentes del municipio, a la clasificación de los programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y a la indicación de los servicios públicos, pero no hace mención de que se fortalezcan las normas de descentralización en beneficio del municipio.
2. La falta de concreción de las competencias propias de los municipios, al lado de los mecanismos de defensa de las mismas frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad en la regulación de la debida administración y en el fortalecimiento del municipio, no permitiendo la autonomía municipal y la garantía de un carácter plenamente democrático.
3. Se desconocen los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal, que configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de sus correspondientes intereses, definidos previamente en las normas jurídicas municipales y sectoriales del Estado, sin que, en ningún caso regulen a un municipio, como ente autónomo dependiente.



4. La conceptualización actual de normas de descentralización, no descansa sobre el debido fortalecimiento del municipio, ya que se ha perdido la conexión con su origen y con las formas pacíficas de su alcance, no permitiendo con ello que se avance en la determinación legal de sus elementos jurídicos, con la finalidad de que se atribuya seguridad jurídica al municipio.

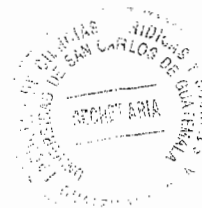


RECOMENDACIONES

1. La administración municipal, debe dar a conocer que la Constitución Política de la República de Guatemala se limita a enumerar los gastos del municipio, a clasificar programas educacionales, de salud, infraestructura y a indicar los servicios públicos, pero no menciona que se deben fortalecer las normas de descentralización en beneficio del municipio.
2. Los síndicos, tienen que indicar la inexistencia de concreción de las competencias de los municipios, al lado de mecanismos defensivos de las mismas, frente a problemas de otras administraciones públicas como la mayor dificultad, al regular la administración y el fortalecimiento municipal, no permitiendo con ello la autonomía municipal.
3. Los concejales, deben señalar el desconocimiento de los principios constitucionales de descentralización administrativa y de la autonomía municipal, para configurar a los municipios como entes autónomos en el campo de sus intereses, los cuales deben definirse en las normas jurídicas municipales y sectoriales estatales.



4. El concejo municipal, tiene que señalar que la conceptualización de las normas de descentralización no descansa sobre el fortalecimiento del municipio al haberse perdido la conexión con su origen y con las formas pacíficas de sus alcances, no permitiendo que se pueda avanzar en la determinación legal de sus elementos legales, con la finalidad de atribuir seguridad jurídica.



BIBLIOGRAFÍA

- AYALA KAPLAN, Luis Marcos. **Derecho municipal**. México, D.F.: Ed. Educación, 2009.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1976.
- ESTRADA SHEDLER, María Andrea. **Fundamentos del municipio**. Madrid, España: Ed. Nuevo Horizonte, 2008.
- FERNÁNDEZ MEDINA, Yamilé América. **Estudios de derecho administrativo**. México D.F: Ed. Edinsa S.A., 1999.
- GARCÍA MIRANDA, Nerio Alberto. **El municipio**. Guatemala: Ed. Universitaria, S.A., 2009.
- GUIOT DE LA GARZA, Lilian Mariana. **Tratado de derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Jurídica Conosur, 1997.
- JIMÉNEZ DORANTES, Carlos Manuel. **Estudio legal del municipio**. Guatemala: Ed. Piedra Santa, 2006.
- LÓPEZ ELÍAS, José Pedro. **Aspectos jurídicos de la descentralización**. Barcelona, España: Ed. Universidad de Navarra S.A., 1986.
- MINUTTI ZANATTA, José Rubén. **Derecho administrativo e información pública**. Barcelona, España: Ed. Nauta, S.A., 1988.
- NAVA ESCUDERO, Luis César. **Administración municipal**. Guatemala: Ed. Mayté, 2004.
- PICHARDO PAGAZA, Manuel Ignacio. **Descentralización municipal**. México, D.F.: Ed. Porrúa S.A., 1996.



SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. **Administración estatal.** México, D.F.: Ed. La Nación, 1981.

SANTOFIMIO FOLGAR, Jaime Orlando. **Manual de derecho administrativo.** Bogotá, Colombia: Ed. Marín, 2001.

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

Ley del Organismo Legislativo. Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, 1994.

Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.