

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**LA NECESIDAD DE DESCONCENTRAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRALIZADA EN LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES EN
GUATEMALA**

MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2009

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

**LA NECESIDAD DE DESCONCENTRAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRALIZADA EN LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES EN
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre 2009.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE TRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Carlos Humberto De León Velasco
Vocal:	Lic. Julio Roberto Echeverría Vallejo
Secretario:	Lic. Rodolfo Giovanni Celis López

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. David Sentés Luna
Vocal:	Lic. Alma Judith Castro Tejada
Secretario:	Lic. Pablo Xitumul De Paz

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 de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Lic. Victor Hugo Lazo Flores

ABOGADO Y NOTARIO

6a. Ave. 0-60 zona 4, Oficina 203,
Torre Profesional II - Centro Comercial zona 4
Tel.: 335-2084 • Cel.: 403-2719

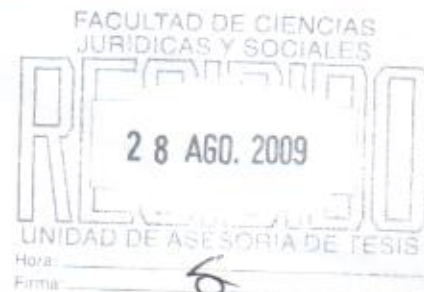


Guatemala, 19 agosto del año 2009.

Licenciado:

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Ciudad.

Licenciado Castro Monroy:



Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia de fecha diecisiete de agosto del presente año, procedí a revisar el trabajo de tesis de la bachiller MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA, intitulado:

**"LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRALIZADA EN LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES Y LA
DESCENTRALIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO"**

Al finalizarse la elaboración del mismo, atentamente le informo:

- a) Que dicho trabajo se realizó bajo mi inmediata asesoría, durante su elaboración le hice a la autora recomendaciones y sugerencias con respecto a la bibliografía que debió ser consultada en la materia, la cual es suficiente y conforme a la investigación realizada.
- b) Asimismo contiene abundante cita de autores y tratadistas de derecho administrativo, que sustentan los fundamentos jurídicos del tema.
- c) La bachiller utilizó los métodos de investigación deductivo e inductivo, cumpliendo con los requisitos técnicos y científicos de una investigación de esta naturaleza.
- d) Durante el desarrollo del presente trabajo, se revisó la redacción, las

Lic. Victor Hugo Lazo Flores

ABOGADO Y NOTARIO

6a. Ave. 0-60 zona 4, Oficina 203,
Torre Profesional II - Centro Comercial zona 4
Tel.: 335-2084 • Cel.: 403-2719



conclusiones y recomendaciones, las cuales son congruentes con la investigación, así como también comprenden los aspectos más importantes del tema tratado.

- e) Durante la investigación se consideró necesario modificar y cambiar algunos subtemas como también el título que originalmente estaban contemplados en el Plan de Tesis, estimo que debe titularse LA NECESIDAD DE DESCONCENTRAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES EN GUATEMALA, en virtud de lo que se desarrollo en el trabajo citado.
- f) En consecuencia, estimo que el trabajo de la bachiller MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA reúne los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis asesorado, razón por la cual emito DICTAMEN FAVORABLE.

Atentamente,

Lic. Victor Hugo Lazo Flores

Asesor de Tesis

Colegiado No. 6524

LIC. VICTOR HUGO LAZO FLORES
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

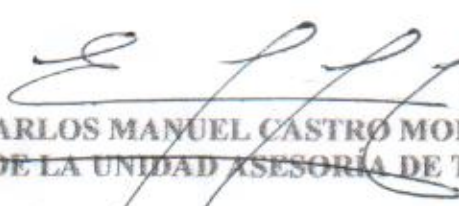
Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiocho de agosto de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) ERICK GUSTAVO SANTIAGO DE LEÓN, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA, Intitulado: "LA NECESIDAD DE DESCONCENTRAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES EN GUATEMALA".

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


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

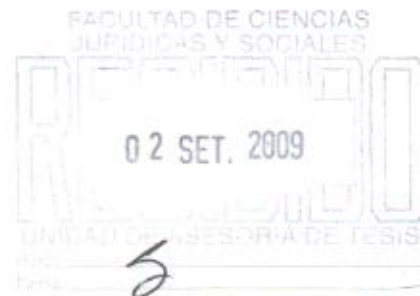


cc.Unidad de Tesis
CMCM/crla.



Guatemala, 01 de septiembre de 2009

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Castro Monroy:

De conformidad con el nombramiento emitido con fecha veintiocho de agosto de dos mil nueve, procedí a revisar el trabajo de tesis de la bachiller: **MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA**, intitulado: **"LA NECESIDAD DE DESCONCENTRAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES EN GUATEMALA"**.

Por lo que atentamente informo:

He realizado la revisión de la investigación y en su oportunidad he sugerido algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que consideré en su momento eran necesarias para mejor comprensión del tema que se desarrolló.

En relación al contenido técnico, jurídico del referido trabajo, se encuentra elaborado en una secuencia ideal para un buen entendimiento del mismo, conforme la respectiva doctrina y exegética de los textos legales relacionados con disciplina, la utilización de técnica de investigación documental y bibliográfica, así como la utilización de los métodos deductivo, inductivo y analítico, fue el correcto para el desarrollo de la investigación realizada.

Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para establecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología, técnicas de investigación utilizadas así como la redacción, conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada, son precisas con los temas desarrollados en la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el presente trabajo de tesis.

Atentamente,

Lic. Erick Gustavo Santiago De León
Colegiado 4843
Revisor de Tesis

Lic. Erick Gustavo Santiago de León
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, veintiuno de septiembre del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del
(de la) estudiante MIRIAM JUDITH AGUIRRE BARRERA, Titulado LA NECESIDAD
DE DESCONCENTRAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN
LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES EN GUATEMALA. Artículos 31, 33
y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y
Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/slh

DEDICATORIA

A DIOS

Gracias por darme la vida y permitirme lograr este éxito.

A MI MADRE:

Fidelina Barrera, gracias por toda su ayuda y apoyo incondicional en mi carrera, que este éxito sea una recompensa para ella. Gracias por todo su amor.

A MIS HIJOS:

Rody Francisco, Daniel y Diego por ser bendición y motivación en mi vida, con amor

A MIS HERMANOS:

Estuardo, Rodwell, Lesbia y especialmente a Orfa, gracias por su apoyo con cariño.

A:

Jorge Mario García, con amor.

A:

Mi familia, con cariño.

A:

La familia Santos Ramírez, especialmente a Doña Ani, gracias por el tiempo, dedicación y amor al cuidado de mi hijo.

A: Licenciado Avidan Ortiz Orellana, gracias, por sus consejos, apoyo y respeto, con mucho cariño.

A MIS PADRINOS

Y MADRINA: Gracias por su presencia.

A: Mis compañeros y amigos universitarios, por hacer inolvidables los años de mi vida estudiantil.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, gracias por permitirme el honor de ser egresada de esta casa de estudios.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	(i)

CAPÍTULO I

1.	Administración pública.....	1
1.1	Definición.....	3
1.2	Elementos.....	4
1.3	Principios de la administración pública.....	6
1.4	Fases de la administración pública.....	8
1.5	Clases de administración pública.....	11
1.6	El derecho administrativo.....	13

CAPÍTULO II

2.	División territorial de la República de Guatemala.....	23
2.1	Administración central.....	23
2.2	La administración pública departamental.....	27
2.3	La administración pública municipal.....	32
2.4	La administración pública regional.....	40

CAPÍTULO III

	Pág.
3. Sistemas o técnicas de organización administrativa.....	49
3.1 La centralización administrativa.....	51
3.2 La desconcentración administrativa.....	55
3.3 La descentralización administrativa.....	58
3.4 La autonomía administrativa.....	63
3.5 La autarquía administrativa.....	64

CAPÍTULO IV

4- Sistemas o técnicas de organización administrativa en Guatemala.....	65
4.1 Los órganos centralizados.....	65
4.2 Los órganos descentralizados.....	82
4.3 Los órganos autónomos.....	88

CAPÍTULO V

5. La desconcentración de las gobernaciones departamentales en Guatemala....	97
5.1 La desconcentración.....	97
5.2 Concepto.....	98
5.3 Elementos.....	99
5.4 Clases de desconcentración.....	100
5.5 Características.....	101

	Pág.
5.6 Técnica administrativa para establecer los órganos desconcentrados...	103
5.7 Las gobernaciones departamentales en Guatemala.....	104
5.8 Necesidad de desconcentrar la administración pública centralizada en las gobernaciones departamentales en Guatemala.....	108
CONCLUSIONES.....	113
RECOMENDACIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	117

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo trata sobre las limitadas facultades y poder de decisión que tienen actualmente los gobernadores departamentales, debido que en Guatemala el sistema de administración pública es eminentemente centralizado, el presidente es quien ocupa la más alta cúspide dentro de la escala jerárquica de la administración centralizada guatemalteca, se encuentra regulado constitucionalmente en el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Desconcentración: es un sistema utilizado para agilizar la actividad de la administración pública, los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia son atribuidas por el poder central, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. Existe desconcentración cuando un órgano, sin adquirir personería jurídica, es dotado por su especialidad de independencia operativa y del manejo de sus propios recursos, con el objeto de acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y descongestionar al poder central.

Esta investigación es importante porque considera que la desconcentración de las gobernaciones departamentales, será la herramienta impulsora y facilitadora del desarrollo integral y sostenible de los departamentos de nuestro país.

En ese sentido se realizó la presente investigación, para establecer la necesidad que se realice la reforma en la legislación guatemalteca, con el fin que se confiera a los gobernadores departamentales la facultad de decisión y solución en forma inmediata a las necesidades y problemas del departamento, y de esta manera descongestionar las funciones del poder central, fortalecer las funciones y atribuciones de los gobernadores departamentales en Guatemala.

Las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley General de Descentralización, el Código Municipal y la Ley del Organismo Ejecutivo, no dan los elementos legales necesarios para que se realice una verdadera descentralización y desconcentración en Guatemala.

En la presente investigación se establece que es urgente y necesaria la desconcentración de las gobernaciones departamentales para el fortalecimiento y desarrollo de sus funciones, en beneficio de todos los habitantes del departamento.

En este tipo de investigación se utilizaron los métodos analítico, deductivo e inductivo. La técnica empleada fue la documental y bibliográfica, que permitieron coleccionar las fuentes de información del material obtenido y resaltar aquellos aspectos esenciales en las copias de las leyes y textos consultados.

Para tales efectos, el trabajo se dividió en cinco capítulos de la siguiente manera: primer capítulo, tiene por objeto introducir al lector en los conceptos, definiciones, antecedentes históricos en que se basa el derecho administrativo en relación a la administración pública; el segundo capítulo; se refiere a la división territorial que se encuentra en Guatemala; el tercer capítulo, aborda los conceptos de los sistemas o técnicas de organización administrativa; el cuarto capítulo contiene los sistemas o técnicas de organización administrativa que se desarrollan en Guatemala; y el quinto y último capítulo, desarrolla el tema de la necesidad de desconcentrar las gobernaciones departamentales en Guatemala.

CAPÍTULO I

1. Administración

Es necesario establecer genéricamente lo que significa la administración, esto permitirá comprender de una mejor manera lo relacionado con la administración pública y la importancia que tiene con el tema objeto de estudio.

“La palabra "Administración", se forma del prefijo "*ad*", hacia, y de "*ministratio*". Esta última palabra viene a su vez de "*minister*", vocablo compuesto de "*minus*", comparativo de inferioridad, y del sufijo "*ter*", que sirve como término de comparación”.¹

Para poder comprender el significado de administración, es necesario saber el significado de los siguientes términos: *magister* significa magistrado, indica una función de preeminencia o autoridad el que ordena o dirige a otros, *minister* expresa precisamente lo contrario; subordinación u obediencia, el que realiza una función bajo el mando de otro; el que presta un servicio a otro.

La administración, es la función que se desarrolla bajo subordinación de un servicio que se presta, estos son elementos principales que se deben cumplir.

¹ Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas, parte I**, Pág. 15.

En la diversidad de conceptos sobre administración, el autor Calderón Morales cita algunos autores de la siguiente manera: E. Brech, administración es: “un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado”.

Henry Fayol, indica: “Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.

F. Tennenbaum, administración es: “El empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se presentan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa”.

Melk, en un aspecto muy amplio de la administración: “es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos”.

Para el tratadista Marienhoff, puede definirse la administración como: “La actividad permanente, concreta y practica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”.²

Los conceptos anteriores nos ayudan a comprender la verdadera naturaleza de la administración, los autores puntualizaron en elementos básicos, entre ellos: responsabilidad, autoridad, subordinación, servicio, coordinación, planificación y fin

² Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, Pág. 4.

social.

1.1 Definición de administración pública.

El autor Calderón Morales, cita a los siguientes tratadistas para establecer lo que es la administración pública: Garrido Falla, mencionado por Prat: “Parte del criterio orgánico; la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno”.

Fraga, señala que: “el Estado realiza una función administrativa organizada de forma especial, la administración pública es el medio por el cual se cumple el fin principal del Estado, que es la satisfacción de los intereses colectivos y la Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista MATERIAL es la activada de este organismo considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como otros organismos semejantes como con los particulares para

asegurar la ejecución de su misión”.³

Para el autor Hugo Calderón, la administración pública es: “El conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública par lograr el Bienestar General), regulado en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo”.⁴

Se puede decir que al administración pública, sus órganos y entidades son el medio por el cual el Estado ejecuta su actividad, demostrando un doble aspecto, el primero como sujeto que son órganos constituidos unidos por relaciones de jerarquía y coordinación y segundo como el objeto que es la labor orientada al cumplimiento del fin primordial que es el bien común.

1.2 Elementos

Los elementos más importantes de la definición de administración pública son: el órgano administrativo, la actividad que se desarrolla, el medio que se utiliza para lograr la finalidad del Estado.

El órgano administrativo: es el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado, por medio de órganos que pertenecen a la administración pública. “La calidad

³ Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 6.

⁴ **Ibid**, Pág. 10.

de órgano se deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto valorativo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho”.⁵

Actividad: los órganos administrativos desarrollan una actividad por medio de la administración pública, esta cumple su propósito a través de la prestación de los servicios públicos, satisfaciendo necesidades esenciales de la comunidad, con el fin primordial del bien común.

El medio: es el que utiliza la administración pública para cumplir y desarrollar su actividad es a través del servicio público.

Finalidad: el medio es el elemento dogmático de la administración pública, ya que su finalidad es el bienestar general de toda la población, siendo un elemento a la vez constitucional expresado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 1 establece: “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”.

⁵ **Ibid**, Pág. 10.

1.3 Principios de la administración pública

Existen principios fundamentales en la administración pública como lo son: el principio de legalidad y el principio de juridicidad, entre otros.

Principio de legalidad: la actividad administrativa reconoce y admite limitaciones, ya que la administración pública debe actuar y desarrollarse siempre conforme a las leyes existentes. La base del principio de legalidad es la ley, si no existe una norma legal que le otorgue competencia, el administrador no puede actuar, no puede salirse ni limitarse de la misma para resolver arbitrariamente.

Para Escola, “uno de los más importantes resultados de la existencia del Estado de Derecho, fue sin duda alguna, por sus grandes consecuencias directas e indirectas, la formulación del principio de legalidad, aplicado a toda actividad de la administración pública”.⁶

El principio de legalidad debe someterse a su actuación una norma legal y si no existe dicha norma no se puede actuar, el funcionario o administrador deben actuar apegado a la ley.

Este principio es llamado también como principio de reserva de ley, es la base del sistema jurídico del Estado.

⁶ Escola, Héctor Jorge, **Compendio de derecho administrativo, volumen I**, Pág. 154.

Principio de juridicidad: otro principio importante es el de juridicidad, que consiste que toda actividad y decisión administrativa debe someterse a la ley y a los principios jurídicos, incluida la doctrina. Las actividades y las decisiones administrativas deben someterse al derecho en el sentido de que el derecho comprende la ley, la doctrina y los principios jurídicos.

Ossorio, dice juridicidad, “Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales”.⁷

El Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas”.

El principio de juridicidad es más amplio ya que al no existir una norma legal en que se pueda basar el administrador, este podrá resolver conforme a derecho, apoyando sus decisiones en los principios generales del derecho, sus instituciones así como también en la doctrina y jurisprudencia.

Debe entenderse que desde el momento que la constitución indica que el Tribunal de

⁷ Castillo, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, Pág. 29.

lo Contencioso Administrativo es contralor de la juridicidad, la administración pública debe aplicar este principio en sus actuaciones decisiones, actos administrativos o resoluciones, evitando el abuso de poder.

1.4 Fases de la administración pública

Es necesario poder estudiar cada una de las fases de la administración pública ya que son parte importante en la función administrativa.

Planificación: significa garantizar los resultados y finalidad de la investigación que se pretende. La planificación es ver hacia el futuro. Para planificar se utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas.

La planificación fija con precisión lo que va a hacerse. La planificación consiste, por tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización”.⁸

Organización: se puede decir que la organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

⁸ Reyes Ponce, Agustín, **Ob. Cit**; Pág. 165.

La organización implica cómo se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de toda organización administrativa.

Coordinación: significa la armonización en toda la organización y sus componentes; es la manera en que se ejecuta la organización, tomando en cuenta los elementos y pasos necesarios para poder desarrollarla.

El autor Calderón Morales cita algunos autores como Reyes Ponce, analizan la coordinación como “la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planificación, señala como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social”.⁹

La planificación es la que nos indica qué debe hacerse y cuándo; la organización nos señala quiénes, dónde y cómo debe realizarlo, la coordinación nos ayuda a poder realizar adecuadamente lo organizado tomando en cuenta los elementos necesarios.

Dirección: para el autor Reyes Ponce, citado por el autor Calderón Morales, “Dirección es el elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las

⁹Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 15.

ordenes emitidas. En síntesis significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador”.¹⁰

Control: el autor Agustín Reyes, dice que el control es la manera o el sistema de medirlos resultados esperados con los obtenidos, con la finalidad de corregir y formular total o parcialmente nuevos proyectos.

Los medios de control deben estar bien establecidos, sobre que personas o instituciones debe implementar el control, en normas legales, para que estos sean efectivos.

Clases de control: dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control y se clasifican de la siguiente manera:

Control constitucional

Control interno

Control directo

Control judicial

Control constitucional: la Corte de Constitucionalidad es el organismo que garantiza y ejerce control, para que la administración pública y otros órganos del Estado, no violen los preceptos y garantías que contiene la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁰ **Ibid**, Pág. 18.

Control interno: es control interno el que se ejecuta dentro de los órganos jerarquizados, internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados. Este tipo de control es uno de los poderes que otorga la jerarquía.

Control directo: es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

Control judicial: es el que se ejerce ante los Tribunales de justicia; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, su función es de contralor de la administración pública.

1.5 Clases de administración pública

Fundamentalmente, dentro de la administración pública existen cinco clases de administración o formas de administrar las cuales son:

Administración de planificación

Administración ejecutiva

Administración de control

Asesoría

Dictamen

Administración de planificación: en general la planificación, establece las necesidades, actividades y soluciones que en cumplimiento de lo planificado cumple con la satisfacción de las mismas.

Administración ejecutiva: “Es aquella administración que decide y ejecuta. Es la que realmente tiene y ejerce la competencia administrativa, es la que tiene la facultad legal para poder actuar a través de decisiones, actos o resoluciones administrativas. Solo la administración Ejecutiva decide y Ejecuta, pues dentro de la Administración Pública existen otros órganos que no deciden ni ejecutan, por ejemplo los órganos de control, los órganos asesores, etc.”.¹¹

Administración de control: es la encargada de que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones que controlan la actividad de funcionarios y empleados públicos garantizando el funcionamiento legal de la administración pública.

Asesoría: son órganos que sirven para aconsejar o asesorar, sobre la conveniencia legal o técnica de las decisiones que están a su cargo. La asesoría realiza una actividad importante dentro de la administración pública y se hace a través de la simple opinión o del dictamen.

El dictamen: es el estudio jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado, el cual es emitido por medio escrito por una persona experta en la materia que se trate.

Clases de dictamen: en la doctrina existen tres clases de dictamen:

¹¹ **Ibid**, Pág. 37.

Dictamen facultativo

Dictamen obligatorio

Dictamen vinculante

Dictamen facultativo: es el que el administrador pide para poder tener mayor conocimiento en determinada materia o caso, la ley no obliga al administrador a pedirlo, ni a que tenga que basar su opinión o resolución final en el dictamen.

Dictamen obligatorio: en este dictamen la ley obliga a que el administrador requiera el dictamen pero no lo obliga a que a decisión se tome obligadamente apegada al contenido del mismo.

Dictamen vinculante: este dictamen es aquel en donde la ley obliga al órgano consultivo a pedirlo y también obliga a basar su resolución o acto administrativo en el resultado del mismo.

1.6 El derecho administrativo

Antecedentes históricos: conforme a las doctrinas españolas, el derecho administrativo no surge en Francia, sino que tiene connotaciones muy antiguas, puesto que los romanos ya desarrollaron una administración pública con normas específicas, pero que pertenecían al derecho común, es decir al derecho civil, sin embargo reconocen en los franceses los sistematizadores de las normas de derecho administrativo.

Sin embargo, la mayoría de autores coinciden en que el concepto de derecho administrativo surge en la Francia del siglo XIX gracias a los trabajos de Hauriou, por lo tanto, una disciplina esencialmente moderna que surge con las revoluciones liberales.

En cualquier caso, es posible distinguir dos grandes tradiciones de derecho administrativo, por una parte, la tradición anglosajona y por otra parte la tradición francesa. A esta última pertenecen los sistemas jurídicos latinoamericanos.

Sistemas del derecho administrativo: el estudio del derecho administrativo se ha desarrollado por medio de dos sistemas. El sistema anglosajón que es el sistema básicamente inglés y el sistema francés.

Sistema anglosajón: el autor Hugo Calderón, establece “El Sistema Anglosajón o Sajón imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un Derecho especial que regule las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el Derecho Común, es decir por el Derecho Civil. Especialmente dentro del Derecho Sajón, es fuente principal de Derecho la Jurisprudencia y el Precedente Administrativo. Esto significa que dentro el Derecho Sajón, no existe un Derecho Especial que regule las relaciones de la Administración Pública como en el Sistema Francés”.¹²

¹² **Ibid**, Pág. 74.

Sistema francés: el autor Gustavo Penagos, explica: “La Revolución Francesa cambio todo el sistema monárquico. El Consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790, que los transfirió al Tribunal de Casación. Posteriormente, la ley del 27 de abril de 1791, suprimió el Consejo del Rey y organiza en forma embrionaria una especie de Consejo del Estado, el Tribunal de Conflictos y la Corte de Casación. La revolución francesa se puede sintetizar de la siguiente manera:

a) En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen, desaparece. Es necesaria la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Solo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico.

b) La revolución ensaya de edificar una sana administración racional, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que suceden es más importante la división territorial de Francia en Departamentos y Comunas.

c) Cabe destacar principalmente como la obra la Revolución, la formación de importantes principios de filosofía política que será la base de toda la elaboración posterior: la primacía de la ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico”.¹³

En 1799 se crea el Consejo de Estado, independiente de otros organismos del Estado, por motivo de la preocupación de los ideólogos de la revolución una justicia administrada por hombres dedicados a la actividad política era insuficiente.

¹³ **Ibid.**

En el año de 1872, se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso-administrativa, en que se le otorgo al Consejo de Estado Francés, en una ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y a nombre del pueblo francés; lo que ha sido llamada como justicia delegada.

El autor Calderón Morales, concluye diciendo que el derecho administrativo nace en Francia, como un derecho especial que regula las relaciones entre los particulares y la administración pública y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

Características: las características del derecho administrativo han sido desarrolladas por diferentes autores, entre las más importantes se pueden resumir las siguientes:

Es un derecho joven

No ha sido codificado

Es autónomo

Es dinámico

El derecho administrativo es un derecho joven: el derecho administrativo, nace como producto del Estado de derecho, que surge por la revolución francesa, parte del ultimo cuarto del siglo XIX, por lo que es considerado comparativamente joven y de reciente creación.

El derecho administrativo no ha sido codificado: la codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de

conjunto en forma completa y coherente.

En el derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y también existe una serie de leyes orgánicas que se refieren a distintos temas en derecho administrativo; faltando la codificación que implica la unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

Es autónomo: el autor Bielsa citado por Gustavo Penagos, indica: “Sin que para ello sea óbice su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dictaminan su naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El Principio de Normatividad que lo informa, explica la subordinaron, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva, propia e el le de autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados exige.”¹⁴

Por las razones mencionadas por el autor, el derecho administrativo se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que la regula.

Es dinámico: el derecho administrativo esta en constante transformación, debido al desarrollo y necesidades que demanda la comunidad, su naturaleza y función son de servicio, la finalidad del Estado se desarrolla a través de la administración pública, siendo esta la satisfacción del interés social.

¹⁴ **Ibid**, Pág. 78.

Se puede decir que la administración pública esta en constante cambio, al depender de las circunstancias y de las necesidades colectivas, la finalidad del Estado es el bienestar general, el que realiza a través del servicio público.

Definición: existen diferentes criterios al definir el derecho administrativo, sin embargo, de las definiciones dadas por los principales autores, éste se puede deducir en los elementos básicos.

A continuación se analizan algunas definiciones citadas por el autor Calderón Morales, las cuales son aportadas por diferentes autores del derecho administrativo: Acosta Romero indica: “Entendemos por ciencia del Derecho Administrativo: es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración publica de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigaron y desarrollo”.

Julio Prat, el derecho administrativo es: “La rama autónoma del Derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas.

El autor Manuel del Río González, manifiesta: “El Derecho Administrativo se ocupa de estudiar la administración pública y concretamente al Poder Ejecutivo; en tanto que la ciencia de la administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material,

analizando a la acción general de los órganos del Estado en materia Administrativa”.

Para Garcini Guerra, derecho administrativo es: “La rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerando en todas sus esferas, tanto nacional como local”.

Gustavo Penagos señala: “El Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público que se ocupa de la organización y de la actividad de la administración pública, bajo el control judicial”.

Manuel Maria Diez, el derecho administrativo es: “El complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control”.

El autor Agustín Gordillo, dice que debe entenderse al derecho administrativo como: “La rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”.¹⁵

Tomando en cuenta las definiciones que exponen los autores Manuel Maria Diez y Agustín Gordillo, “El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que estudia los Principios y normas del Derecho Público, la función administrativa y actividad de

¹⁵ Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 79.

Administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones ínter orgánicas y su control que incluyen la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afecten al administrado”.¹⁶

De la definición anterior el autor Calderón Morales explica los siguientes elementos para una mejor comprensión:

- a) “Abarca el estudio de sus principios, que son fuente importante del Derecho Administrativo, pues son la aplicación del Principio de juridicidad, que implica la aplicación necesaria de éstos, cuando el administrador no encuentra una norma adecuada al caso concreto, puesto que recordemos que juridicidad es igual a resolver basándose en derecho.
- b) Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia Administrativa y que las mismas otorgan a los órganos administrativos, aquí hay que recordar que la base de la función administrativa es la ley.
- c) Abarca el estudio de la función Administrativa, que implica todos los actos, resoluciones, reglamentos, etc., que debe desarrollar la administración.
- d) Estudia también lo relaciones que regulan el Derecho Administrativo como lo son:
 - 1. Relaciones que se dan entre la Administración Pública y los particulares
 - 2. Relaciones que se dan entre particulares; y

¹⁶ **Ibid**, Pág. 84.

3. De las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones Ínterorgánicas.
- e) También regula el control, visto este desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc., queda incluida dentro del control:
1. El Derecho de legítima defensa que los particulares tienen como un derecho analizado como principio fundamental del procedimiento administrativo.
 2. La protección judicial que los órganos jurisdiccionales deben a los particulares frente a la los actos y resoluciones abusivas, que puedan afectar a los particulares...”.¹⁷

De acuerdo con lo escrito anteriormente se puede decir que el derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad del Estado, la que es desarrollada por el poder ejecutivo por medio de la administración pública, que se realiza en forma de función administrativa para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

¹⁷ **Ibid**, Pág. 85.

CAPÍTULO II

2. División territorial administrativa de la República de Guatemala

2.1 Administración central

Ámbito jurídico: la administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico, la Constitución Política de la República de Guatemala, ocupa el primer lugar dentro de la pirámide jerárquica, en el que se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos.

En el ámbito jurídico se encuentran las fuentes supranacionales del derecho administrativo, que consisten en las normas contenidas en los Convenios y Tratados Internacionales.

El ámbito jurídico de la administración pública se puede definir como: Las normas legales de cualquier categoría, a que debe estar sujeta la actuación de la administración pública.

Toda la administración pública queda sometida a las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias, hasta las normas supranacionales como los tratados y convenios internacionales, esto implica la existencia del ámbito jurídico al que el Estado debe ajustar su actuación.

Ámbito político: la base de la administración pública para poder actuar es la propia Ley, a través de su competencia administrativa, pero también lo es que el ámbito político en que desarrolla su actividad, tiene que ser fundamentalmente para el cumplimiento de su finalidad, que es el bienestar general de toda la sociedad.

Como lo manifiesta el profesor Godínez Bolaños, al tratar lo relativo al ámbito político de la administración pública: “La Constitución Política de la República contiene principios filosóficos e ideológicos que deben orientar las acciones de la administración estatal. Para concretar esos principios en programas de gobierno, los órganos de decisión superior (Presidente, Vicepresidente, Ministros de Estado y Congreso de la República), obtienen la asesoría de técnicos en las diversas áreas del conocimiento humano y de políticos que sustentan la ideología de los diversos grupos que ejercen el poder político, económico y social. De esta acción resultan las prioridades programáticas para enfrentar las necesidades sociales y los diversos instrumentos para su implementación. Todo este sector responde al sistema de gobierno validado constitucionalmente, para el Estado de Guatemala”.¹

Se puede concluir que administración pública, su ordenamiento jurídico y estructural, están dotadas del campo ideológico y deben aplicarlos para llevar a cabo la finalidad del Estado, que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo este el bien común de sus habitantes.

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo, parte especial**, Pág. 17.

a) Sistemas políticos de gobierno

Sistema parlamentario: el sistema parlamentario, es fruto de la revolución francesa y es un sistema típico de los países europeos. Dentro del sistema parlamentario se encuentran divididas las funciones generales de gobierno, por un lado existe el Rey en las monarquías, que se encarga de la función puramente política, como Jefe de Estado y un Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros que es el encargado de la administración pública, el que depende del parlamento, en el régimen republicano.

Los ministros de Estado son órganos con competencia administrativa, nombrados por el parlamento a propuesta del primer ministro, razón por la cual en este tipo de sistema es importante la figura jurídica de la interpelación, la que es típica del parlamentarismo, pues el órgano administrativo que nombra, tiene el derecho de revisar la actuación del nombrado.

Sistema presidencialista: el sistema presidencialista es un sistema de gobierno que surge en los Estados Unidos de Norteamérica, como contraposición al parlamentarismo inglés.

Es un sistema de doble función, siendo estas la función política y la función administrativa, que se concentran y desarrollan a través de una persona, que es el Presidente de la República.

Los secretarios de Estado, actúan en el ámbito de asesoría del presidente ayudando a

tomar decisiones correctas, que no violen el ordenamiento jurídico, los secretarios son nombrados directamente por el presidente y no existe la figura de la interpelación, la responsabilidad de los secretarios es directamente ante el Presidente de la República.

b) Sistema político del gobierno en Guatemala

El sistema de gobierno en Guatemala, es republicano, y una copia del régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, nuestro régimen tiene algunas características del régimen parlamentario, como ejemplo se tiene la función que ejercen los ministros de Estado, que tienen competencia administrativa y responsabilidades frente a particulares y la figura jurídico-política de la interpelación.

Con relación a lo anterior se puede decir que el sistema guatemalteco es semi-presidencialista y semi-parlamentario, por tener características y elementos de los dos sistemas de gobierno, en ese sentido nuestro régimen de gobierno es un sistema mixto. Guatemala adoptó un régimen presidencialista, en donde el Presidente de la República de Guatemala, es electo por el pueblo para un periodo improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto.

Otra característica es que el Presidente de la República tiene doble función, una administrativa y otra política.

Se establece que el Presidente de la República es jefe de gobierno cuando desarrolla la

función administrativa con los ministros de Estado y los órganos subordinados; ésta función también es desarrollada a través del concejo de ministros con uno o varios ministros en forma conjunta o separada. El Presidente de la República es quien ocupa el primer lugar en la escala jerárquica de la administración centralizada guatemalteca; y es jefe de Estado cuando desarrolla la actividad política en la aplicación de políticas que tiendan a beneficiar a la mayoría de la población, garantizando el bienestar de todos los guatemaltecos.

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

2.2 La administración pública departamental

La administración departamental a la medida que los ministerios concentran toda la actividad administrativa, dejan de tener importancia en Guatemala. Al derogar la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos, los gobernadores pasan a ser directamente dependientes del Presidente de la República, vía jerárquica a través del Ministerio de Gobernación, lo que los hace inactivos.

Regulación legal: la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 227 establece: “Gobernadores. El gobierno de los departamentos estará a cargo de un

gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo estar domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fue nombrado”.

Esto significa que la función de los gobernadores departamentales se encuentra regulada especialmente en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador titular y un gobernador suplente quienes son nombrados por el Presidente de la República, tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo. Cuando el gobernador obtiene licencia temporal para dejar de ejercer sus funciones, asume el gobernador suplente; de igual forma asumirá, cuando el cargo quede vacante por cualquier causa, hasta que sea nombrado el titular, conforme al procedimiento establecido.

El Presidente de la República puede destituir de su cargo, al gobernador cuando a su juicio convenga para un mejor servicio público.

Los Gobernadores tienen su sede en: la cabecera departamental o en la población que el Presidente de la República designe.

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

Su presupuesto se encuentra contenido en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado. Todas las dependencias que se encuentran en la sede de las gobernaciones departamentales quedan obligadas a prestar toda la colaboración a los gobernadores dentro de su respectiva competencia. Existe un gran inconveniente en relación a las gobernaciones, puesto que no pueden ejecutar programas o proyectos de inversión, ni pueden prestar servicios públicos.

Requisitos para ser gobernador departamental: tanto el gobernador titular como el suplente deberán reunir las mismas calidades de un ministro de Estado, y en el ejercicio del cargo de gobernador gozan de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante cinco años anteriores a su designación, en el departamento para el que fueron nombrados.

Los requisitos para ser nombrado gobernador departamental son:

- a) Ser guatemalteco
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadano
- c) Ser mayor de treinta años

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

Jerarquía administrativa de los gobernadores departamentales: los gobernadores depende de la presidencia de la república, pero el conducto por el cual se relacionan con el Ejecutivo es a través del Ministerio de Gobernación. Así también tienen independencia de funciones con respecto a las autoridades militares, salvo excepciones establecidas en la ley.

Atribuciones: las atribuciones de gobernaciones departamentales son las fundadas en el Artículo 47 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, que establece:

1. Representar en su departamento, por delegación expresa al Presidente de la República.
2. Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.
3. Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda.
4. Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones

generales y sectoriales del Gobierno Central.

5. Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República.
6. Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los Ministros de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil.
7. Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.
8. Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley del Servicio Civil, deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la

eficiente y eficaz administración de la gobernación departamental.

9. Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.
10. Desempeñar las funciones del ramo del Interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación.
11. Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos.
12. Rendir informe mensual a la presidencia de la República, por conducto del ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento.
13. Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministerio de Gobernación.

2.3 La administración pública municipal

Es importante poder puntualizar en este trabajo la administración pública municipal como punto de partida del desarrollo integral, ya que el municipio es pilar fundamental de la sociedad.

El autor Fernández Ruiz, citado por el autor Calderón Morales, señala: “el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fratría y la tribu”².

La base del desarrollo de un Estado es el municipio, puesto que es la raíz de la sociedad comunitaria misma. Cuando el hombre siente la necesidad de vivir en comunidad es cuando surge el municipio, como una necesidad de vivir organizados, para satisfacer sus necesidades y comunes a todos sus habitantes.

Etimología de la palabra de municipio: para el autor Fernández Ruiz: “el vocablo municipio proviene del latín: *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, *meneris*, que significa cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria. Aunque, es la época romana donde adquiere relevancia las primeras nociones de la palabra municipio como tal, ese conjunto de habitantes que

² **Ibid**, Pág. 167.

tienen asentado en un territorio, con la finalidad de resolver problemas comunes, tiene su nacimiento mucho antes de es la época, quizá podríamos pensar que tiene surgimiento a la par que se inicia la sociedad misma, el hombre, para lograr su desarrollo deja de ser nómada, es donde surge la familia y como consecuencia lógica, a la par surge el municipio, como finalidad.³

Origen del municipio: el municipio como concepto, tiene su nacimiento en la época romana, pero como expresión de comunidad, su nacimiento se remonta a miles de años.

“Al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de resistir y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar sus problemas individuales; en ese sentido, - Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman: el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en los pueblos de altos grados de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, forma de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal. Por esa razón es improbable establecer una época, menos una

³ **Ibid**, Pág. 170.

fecha determinada del surgimiento del municipio, pero como institución político-jurídica, especialmente su denominación de municipio, más que todo el nombre, tiene sus orígenes en las civilizaciones más desarrolladas como Roma y Grecia”.⁴

Definición de Municipio: para definir el concepto municipio se tiene que hacer desde dos puntos de vista: el legal y el doctrinario.

Punto de vista legal: por mandato legal y constitucional el municipio es una institución autónoma, se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en los Artículos 253 al 262 y es desarrollado a través del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del congreso de la República de Guatemala.

De conformidad con el del Código Municipal, el Artículo 2 establece: “Naturaleza del Municipio. Es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiethnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

En ejercicio de la autonomía que la constitución garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obteniendo y disponiendo de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento

⁴ **Ibid**, Pág. 170.

económico y la emisión de sus estatutos y reglamentos.

Punto de vista doctrinario: la institución municipal, tiene diferentes denominaciones en la doctrina, pero se trata de una organización de vecinos de carácter universal de derecho público, de ahí la importancia que suscita el estudio desde las diferentes disciplinas jurídicas.

El autor Fernández Ruiz señala que el municipio: “ha sido objeto de numerosas definiciones, que en última instancia pudieran separarse en dos grandes vertientes propuestas por el profesor argentino Horacio Daniel Rosatti: la primera considera al municipio como una categoría jurídica por presencia, habida cuenta que se impone y existe porque no puede existir y nace de la necesidad, por lo que se identifica como una comunidad primaria surgida ineluctablemente por las relaciones de vecindad; la segunda, en cambio, considera al municipio como una categoría jurídica por consecuencia, toda vez que es impuesta y existe porque, pudiendo no existir, es conveniente que exista y nace de la subsidiaridad; en consecuencia, interpreta al ente municipal como una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz”.⁵

La corriente mas adecuada, para utilizar en el presente trabajo es la primera, puesto que el municipio es producto ineludible del sentido componente de la humanidad y al entender como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado

⁵ **Ibid**, Pág. 174.

por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio; sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la Comunidad.

Para Fraga, que sigue la segunda de las corrientes anota que: “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. Los municipios no son unidades soberanas, sino son una forma de descentralizar el servicio público y a la realización del bien común”.⁶

Para el autor argentino Alberto Enguera el municipio o municipalidad es: “jurídicamente, una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional”.⁷

El municipio en Guatemala se puede definir como lo establecía el derogado Código Municipal guatemalteco: “un conjunto o grupo de personas caracterizadas por sus

⁶⁶**Ibid**, Pág. 175.

relaciones de vecindad permanentes, asentadas en un territorio determinado, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Elementos del municipio: los elementos esenciales tangibles del municipio son: el territorio, la población y la autoridad municipal, el orden jurídico y el elemento teleológico constituyen otros de sus elementos intangibles.

Los elementos del municipio se encuentran contenidos en el Artículo 8 del Decreto Número 12-2002, Código Municipal y son:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción
- d) La comunidad organizada
- e) La capacidad económica

⁷ **Ibid**, Pág. 176.

f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar

g) El patrimonio del municipio.

Requisitos del municipio: de conformidad con nuestra legislación vigente para la creación de un municipio requiere:

a) Que tenga diez mil (10,000) habitantes, o más

b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio

c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando

d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio

- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante
- f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

2.4 La administración pública regional

Regionalización: para desarrollar la administración local es necesario definir la descentralización, en ese sentido el diccionario de la lengua española indica que la palabra descentralización significa: “acción y efecto de descentralizar” y esta última: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”⁸

Descentralización para el derecho administrativo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y responsable de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos para el beneficio de toda la comunidad.

⁸ Diccionario de la lengua española, Pág. 43.

“Técnica y doctrinariamente Descentralizar significa, dotar de independencia en cuanto a funciones de carácter técnico a los órganos y entidades de la Administración, sin perderse el control de parte de la administración centralizada. Es el proceso mediante el cual el propio Estado transfiere parte de su capacidad de decisión a instancias menores de su organización, ubicadas en diferentes partes del territorio nacional. El propósito esencial de la descentralización es incorporar a toda la población del país al proceso de desarrollo. Esto significa que deberá dotarse, a la instancia descentralizada, de presupuesto propio y de competencia de ejecución de sus propios planes y metas para la búsqueda de satisfacción de sus propias necesidades”.⁹

La anterior frase es una definición muy completa en cuanto a los elementos de la institución, al decir que se dota a la institución independencia en cuanto a funciones sin que la administración centralizada pierda el control de la institución, se refiere a que en cuanto a la jerarquía esta institución sigue estando subordinada a ésta en cuanto a las decisiones políticas y en cuanto al nombramiento de sus autoridades. La descentralización busca transferir capacidad de decisión y estas deben estar ubicadas en diferentes partes del territorio nacional; esto es de importancia vital en el proceso de participación ciudadana, ya que esto permite que los ciudadanos tengan un fácil y más rápido acceso a las instituciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 224 establece: “División administrativa. El territorio se divide para su administración de departamentos

⁹ **Ibid**, Pág. 131.

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, departamento y municipios o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

El Decreto Número 70-86 del Congreso de la República, Ley Preliminar de Regionalización en su Artículo 1 establece: “Con el objeto de desarrollar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población se establecen regiones de desarrollo”.

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal establece: “Se entenderá por región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económica y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que junto o subsidiariamente con la administración pública participen sectores organizados con la población”.

Regionalizaciones administrativas: de conformidad con el Artículo 3 del Decreto Número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Preliminar de Regionalización, se crearon ocho regiones de la siguiente manera:

- a) Región Metropolitana: integrada por el departamento de Guatemala;

- b) Región Norte: integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz;
- c) Región Nor Oriente: integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso;
- d) Región Sur Oriente: integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa;
- e) Región Central: integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéques y Escuintla;
- f) Región Sur Occidente: integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez;
- g) Región Nor Occidente: integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché; y
- h) Región Peten: integrada por los departamentos de Peten.

Los consejos de desarrollo: el Congreso de la República emitió el Decreto Número 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que deroga el Decreto Número 49-88; y el Decreto Número 13-95; ambos del Congreso de la República, así como a cualquier otra disposición legal que contravenga la nueva ley.

El Decreto Número 11-2002 en sus considerandos establece que la Constitución Política de la República de Guatemala, en sus Artículos 119 literal b) y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover del desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población en la determinación, prioridad y solución de sus necesidades.

En el tercer considerando del Decreto Número 11-2002 establece que el Sistema de Consejo de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental previstos constitucionalmente, municipal contenido en el Código Municipal Decreto Número 58-88; y el comunitario contemplado en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera y que con estos se dio la reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 del Congreso de la República.

La naturaleza del sistema de consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garifuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo tomando los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Los principios de los Consejos de Desarrollo son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala;

- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública funciones que por su complejidad y características puedan realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de los procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca, garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los maya, xinca, garífuna y de la población no indígena.
- f) La equidad de género, entienda como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

El objeto de sistema de consejos de desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Sistemas de consejos de desarrollo: se encuentran integrados por diversos niveles:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.

¿Cómo funciona el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural? Es un sistema diseñado para fomentar la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo a través de la elaboración de planes, programas y proyectos, tomando en cuenta el papel de las instituciones estatales, las cuales trabajan de manera coordinada, formulando en conjunto las políticas públicas municipales y nacionales.

En términos legales se puede decir que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena. En ese sentido los Consejos de Desarrollo, son una herramienta de largo alcance para la búsqueda del desarrollo económico, político y social de las comunidades en Guatemala. De esta manera el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se constituye en un instrumento orientador de las políticas públicas,

especialmente en el desarrollo comunitario, sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda, esto desde lo comunitario hasta lo nacional.

CAPÍTULO III

3. Sistemas o técnicas de organización administrativa

La administración pública guatemalteca, se encuentra estructurada en una serie de órganos, regulados desde la Constitución Política de la República de Guatemala, como, el Organismo Ejecutivo, las entidades autónomas (USAC; IGSS; CDAG; etc.), así como en leyes orgánicas como las entidades descentralizadas (INGUAT, SAT, INTECAP), siempre en cumplimiento con lo establecido en el artículo 134 constitucional.

Algunos autores a los sistemas o técnicas de organización administrativa, les denominan formas de organización administrativa.

El Autor Acosta Romero, les denomina: “Formas de organización de la administración pública. Reorganizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde el punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo. La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuadamente y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que

respondan a lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado”.¹

El autor Rafael Godínez Bolaños, dice: “Los Sistemas de Organización de la Administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que se integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política. En la teoría del Derecho Administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa. Estos reciben las denominaciones de: **CENTRALIZACION o CONCENTRACION, DESCONCENTRACION y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS**”.²

Dentro de la doctrina general existen los siguientes sistemas:

- a) La centralización o concentración administrativa;
- b) La desconcentración administrativa;
- c) La descentralización administrativa;
- d) La autonomía y la autarquía administrativa

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho Administrativo I**, Pág. 213.

² **Ibid**, Pág. 215.

3.1 La centralización administrativa

Existe el sistema de centralización administrativa, cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia, tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de inferior categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía, que consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública.

El autor Calderón Morales cita a varios tratadistas para establecer la centralización administrativa, entre ellos: Dromi: “la centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la Administración que reúnen las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran entorno a un órgano central que absorbe a los órganos locales”.

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

articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica, la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo”.

Godínez Bolaños: “Este sistema consiste en ordenar los órganos de administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en que se refiere a materia de gobierno política”.

Serra Rojas: “El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los Órganos Administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.

Fraga: “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración

Pública”.³

Características: algunas de las características, son las siguientes:

- a) “En Centralización Administrativa existe un Superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República.
- b) Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo, Vicepresidente, Ministros, Viceministros de Estado. Etc.
- c) Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: Poder de Mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc.
- d) El profesor Godínez, agrega una característica importante como lo es, los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, pues en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al Presidente de la República por excelencia”.⁴

Elementos: los elementos más importantes de la centralización son cinco: la unidad, la jerarquía, el control, potestad de revisión y la facultad de dirimir competencias.

³ **Ibid**, Pág. 216

⁴ **Ibid**, Pág. 218.

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

Definición: “Aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder del mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República)”.⁵

La administración pública en Guatemala, es notablemente centralizada, con un mínimo de descentralización, las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior jerárquico, que es el Presidente de la República.

⁵ **Ibid**, Pág. 218.

3.2 La desconcentración administrativa

Con el término desconcentración se suelen definir modelos de organización administrativa que, aunque coinciden en unos principios genéricamente comunes, presentan en la práctica diferencias significativas. En todos los casos se supone la existencia de una administración centralizada que opta voluntariamente, pero mediante un soporte legal, por atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica.

La desconcentración administrativa, busca eliminar el exclusivo centralismo, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones, se lleva a cabo por razones prácticas organizativas de eficacia la simplificación de los procesos administrativos; como fin primordial mejor servicio a los administrados.

En la desconcentración no atiende necesariamente a intereses o razones políticas, sino a capacidades técnicas de los órganos a los que se encomienda de modo permanente el desempeño efectivo de determinadas funciones, la realización de determinadas tareas. Los órganos que en razón de su supuesta capacidad o competencia técnica, asumen en virtud de una norma de estructuración orgánica de la administración la realización de determinadas funciones, que constituyen el ámbito de sus competencias administrativas en sentido objetivo, cuentan con verdadera capacidad decisoria, ya que de lo contrario resultarían frustrados los objetivos de agilización y eficacia a los que la desconcentración pretende servir, sin perjuicio del sometimiento de su actividad y de

sus resoluciones al control de legalidad y cuantos otros considere necesarios el órgano del que dependa.

El autor Calderón Morales cita a los siguientes autores, para definir la desconcentración administrativa: Gabino Fraga: “La delegación que hacen las autoridades superiores a favor del Órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.

Serra Rojas, indica que la desconcentración administrativa es: “Una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”.

Manuel María Díez: “la desconcentración encuentra su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico”.⁶

Características: algunas de las características, son las siguientes:

- a) Se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas;
- b) Existe manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio;
- c) No deja de existir el nexo de jerarquía;

⁶ **Ibid**, Pág. 224.

- d) El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía que le llaman autonomía técnica, que significa otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria;
- e) Invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central;
- f) La centralización continua como sistema principal de organización administrativa;
- g) Los órganos administrativos inferiores, tienen la competencia legal para tomar decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio publico que se les confía;
- h) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;
- i) El órgano supremo de la administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;
- j) El superior mantienen la potestad para nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.

Definición: para Godinez Bolaños, la desconcentración “Es un sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que

desparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen”.⁷

En la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía del órgano superior, la prestación del servicio público siguen perteneciendo a los órganos centralizados, pues la aplicación de políticas es dirigida por el Presidente de la República, quien ocupa el más alto grado en la escala jerárquica de la administración central.

Los órganos de la desconcentración administrativa, están dotados de facultades de carácter técnico, estos no gozan de personalidad jurídica propia.

3.3 La descentralización administrativa

Para el diccionario de la lengua española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.⁸

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el

⁷ **Ibid**, Pág. 235.

⁸ **Diccionario de la lengua española**, Pág. 71.

legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

En la descentralización los órganos son creados como personas jurídicas públicas y se encargan de prestar un servicio público específico, estos órganos, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados y dentro de estos órganos colegiados existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va existir un control de tutela sobre este tipo de institución.

Características: dentro de algunas características enumeradas por el autor Hugo Calderón encontramos las siguientes:

- a) "Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias;
- b) La creación de una persona jurídica distinta del Estado;
- c) Que esa persona jurídica sea de derecho publico es decir que este encuadrada en la organización general del Estado;

- d) De control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados;
- e) Personalidad jurídica, derivada siempre se un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público;
- f) Patrimonio propio. Los órganos descentralizados como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe su estructura y regulación con los principios del Derecho civil. El patrimonio de los órganos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con los que cuenta para el cumplimiento de su objeto;
- g) Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.
- h) Transferencia de poderes de decisión, resolución, proposición e información;
- i) Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizados por parte de la administración central”⁹.

Definición: la descentralización administrativa la conceptualiza el autor Hugo Calderón, una manera muy concreta, como: “Un sistema de organización administrativa que

⁹ **Ibid**, Pág. 237.

consiste en crear un órgano administrativo dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado”.¹⁰

Clases de descentralización: Respetando el punto de vista de varios autores, se mencionan las clases de descentralización que comúnmente maneja la doctrina.

Para el autor Dromi: La descentralización se clasifica de la siguiente manera; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprende un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicios (institucional).

Manuel María Díez, distingue dos clases de descentralización, que sería la descentralización territorial o por región y la desconcentración institucional por servicios.

El autor Godínez Bolaños, señala esencialmente tres formas de descentralización administrativa: la descentralización territorial, la descentralización por servicio o institucional y descentralización por colaboración.

Descentralización territorial o por región: consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

¹⁰ **Ibid**, Pág. 250.

“La centralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a ser comprometidos por la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene carácter político”.¹¹

Descentralización por servicio o institucional: el Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos.

“La descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, reposa sobre la base técnica. La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir de cierta autonomía a un servicio público determinado, dotando de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es para la doctrina francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica”.¹²

Descentralización por colaboración: la descentralización por colaboración se origina

¹¹ **Ibid**, Pág. 245

¹² **Ibid**, Pág. 246.

cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa

“Denominada también funcional o corporativa y esta se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la administración pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado”.¹³

3.4 La autonomía administrativa

Los entes autónomos son aquellos que tienen su propias normas es decir se rigen por su propia ley, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente tiene la facultad que se rigen por sus propias instituciones y lo más importante el autofinanciamiento, sin tener necesidad de requerir el presupuesto del Estado.

En Guatemala se han denominado algunas instituciones como autónomas, aun sin serlo ya que dichas entidades dependen económicamente del Estado, llevan un órgano de control lo que no las hace independientes.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 134 expresa: “La

¹³ Ibid.

autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.”

3.4 La autarquía administrativa

Autarquía, del griego *autárkeia*, o autosuficiencia, es un concepto que alude a la condición de las personas, lugares, mecanismos, sociedades, sistemas industriales o naciones que no necesitan o que rechazan toda ayuda externa, apoyo, o (en casos más extremos) interacciones de cualquier tipo; se trata pues de una forma extrema de autonomía tendiente al ostracismo o aislamiento.

La autarquía es una forma de descentralización administrativa que recibe sus normas de afuera, pero dicta su propio estatuto de acuerdo a lo que disponga la ley de origen, posee personalidad jurídica propia y tiene la facultad de bastarse económicamente por sí mismo. Esto significa que tanto las entidades autónomas como las autárquicas, están sujetas en cuanto a las disposiciones normativas que se dicten, a una disposición de carácter superior, es decir por la constitución.

CAPÍTULO IV

4. Sistemas o técnicas de organización administrativa en Guatemala

4.1 Los órganos centralizados

En la administración pública centralizada, existe una sola persona jurídica que es el Estado, los órganos centralizados se rigen principalmente en los principios de subordinación jerárquica entre los diferentes órganos del que conforman el Estado y la competencia administrativa de estos.

a) La presidencia de la república de Guatemala: la presidencia de la república, puede definirse como la suprema organización política y administrativa del Estado, siendo la organización de gobierno fundamental en un Estado constitucional.

El régimen de centralización administrativa es la forma característica del Organismo Ejecutivo en Guatemala, que se encuentra integrado por el Presidente de la República, como titular de la función administrativa; cuenta con otros órganos de ejecución, para realizar esa función.

La presidencia es el órgano administrativo que ocupa la más alta cúspide dentro de la escala jerárquica de la administración centralizada guatemalteca, la máxima autoridad de éste es el Presidente de la República.

Origen: “El presidencialismo en Guatemala se origina a raíz de la independencia y del surgimiento del presidencialismo en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde se atribuye a una sola persona, El Presidente de la República, la doble calidad de Jefe de Estado y el superior jerárquico de la administración pública, esto significa que en nuestro sistema hay una unificación de las dos funciones que se ejercen en todo gobierno, la política y la administrativa”.¹

El presidente es el depositario del poder. La presidencia es un órgano unipersonal, constitucional; el presidente es electo por el pueblo y depositario del poder y voluntad del pueblo, es el jefe del Organismo Ejecutivo y del Estado. En la presidencia, el único titular es el presidente, pero la ley permite que se asocie con asesores siendo los más importantes los ministros de Estado.

Regulación legal: todo referente al Presidente de la República de Guatemala; esta regulado en el Título III, Capítulo III, del Artículo 182 al 189 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo. El Presidente de la República actuará siempre con

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte especial**, Pág. 26.

los ministros, en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos; es el comandante general del ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la república. El Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno”.

En este Artículo se encuentra establecida, la doble función que realiza el Presidente de la República, como jefe de Estado y el superior jerárquico de la administración pública en ejercicio de las funciones del Organismo Ejecutivo.

El Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula lo relacionado con la elección del presidente y Vicepresidente de la República, el Artículo 185 del mismo cuerpo legal regula lo relativo a los requisitos para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente, el Artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala trata lo relativo a las prohibiciones para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente, el Artículo 188 de la Constitución Política de la República de Guatemala relacionado con la convocatoria a elecciones y toma de posesión; y el Artículo 189 del mismo cuerpo legal, regula lo relativo a la falta temporal y definitiva del Presidente de la República.

También encontramos regulada la figura del Presidente de la República en los Artículos 6 y 7 del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo,

los cuales contienen las atribuciones del Presidente y atribuyen al este como la autoridad superior del Organismo Ejecutivo.

Atribuciones: la Constitución Política de la Republica de Guatemala, es la que marca los límites de actuación del Presidente de la República, la competencia general que ejerce como jefe de Estado y como superior jerárquico de la administración pública centralizada. El Artículo 183 del mismo cuerpo legal preceptúa: "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 de toda la fuerza pública.
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado 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.
- h) 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.

- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la república y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.
- j) 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 de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar reunión extraordinaria para conocer el proyecto.
- k) 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.
- l) Convocar al organismo legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la república lo demanden.
- m) Coordinar, en consejo de ministros, la política de desarrollo de la nación.
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.
- o) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación.
- p) Dirigir la política y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
- q) Recibir a los representantes diplomáticos, así como, expedir y retirar el exequátur a los cónsules.
- r) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.

- s) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo.
- t) Nombrar 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.
- u) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.
- v) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
- w) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la república sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.
- x) 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.
- y) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley”.

Este Artículo establece las atribuciones del Presidente de la República, las cuales se dividen en: funciones de carácter político y en funciones de carácter administrativo.

Actividad política y administrativa: en el caso de Guatemala, el Presidente de la República tiene dualidad funcional, la primera de carácter político, que radica en que su voluntad constituye la voluntad del Estado, ya que es el representante directo del pueblo, y la segunda donde es la máxima autoridad y titular de la administración

centralizada, cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en relación de dependencia en escala jerárquica.

El Presidente en ejercicio de la doble función realiza es el jefe de Estado, se considera al Estado como una unidad y comprende todos los asuntos de este, abarca la totalidad del orden jurídico de un Estado, comprendiendo a todos sus órganos, por lo tanto el Presidente de la República, es quien ejerce la representación legal del Estado de Guatemala y representa la unidad nacional, las relaciones y políticas de relaciones con otros Estados, que se denominan relaciones internacionales.

Actividad política: la actividad política se llama también función de gobierno del Presidente de la República, que ejerce como jefe del Estado y constituye la unidad nacional. Al implementar esta función con apego a la constitución a la administración pública trata de cumplir la finalidad que es el bien común para todos sus ciudadanos.

Los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establecen:

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”.

Artículo 2 “Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la

persona”.

Significa, que la actividad que desarrolla el Estado, a través de sus organismos y éstos a través de sus funcionarios, es la protección de la persona y el deber de garantizar el bienestar de todos los guatemaltecos.

Actividad administrativa: la actividad administrativa, es la que desarrolla el Presidente de la República como jefe y superior jerárquico de la administración pública guatemalteca, esta actividad la desarrolla con sus ministros de Estado y sus órganos subordinados, que se encuentran dentro de la escala jerárquica centralizada guatemalteca.

También es desarrollada a través del Consejo de Ministros o con uno o varios ministros en forma conjunta o separada.

La Ley del Organismo Ejecutivo, Capítulo II, Artículo 6 establece: Autoridad Superior del Organismo Ejecutivo. La autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República. El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración pública”.

Requisitos: el Artículo 185 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

establece las calidades que deben reunir los optantes a los cargos de Presidente y Vicepresidente y son:

- a) Ser guatemalteco de origen;
- b) Ciudadano en ejercicio;
- c) Mayor de cuarenta años.

Según el Artículo 144 de la Constitución Política de la República de Guatemala, nos indica que personas son guatemaltecas de origen, y preceptúa: Nacionalidad de origen. Son guatemaltecos de origen, los nacidos en el territorio de la república de Guatemala, naves y aeronaves guatemaltecas y los hijos de padre a madre guatemaltecos, nacidos en el extranjero. Se exceptúan los hijos de funcionarios diplomáticos y de quienes ejerzan cargos legalmente equiparados. A ningún guatemalteco de origen, puede privársele de su nacionalidad”.

El Artículo 145 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: Nacionalidad del los centroamericanos. También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento, de las repúblicas que constituyeron la Federación Centroamericana, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados y convenios centroamericanos”.

El Artículo 147 de la Constitución Política de la República y nos indica, establece “Ciudadanía. Son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establece esta Constitución y la ley”.

En los Artículos anteriores la Constitución Política de la República de Guatemala, establece conjuntamente las calidades que abarca la denominación de ciudadano de origen y quienes son considerados como tal.

No basta que el ciudadano que pretenda optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República de Guatemala, tenga la edad mínima de cuarenta años, sino que además de los cuarenta años debe estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Se está en el ejercicio de los derechos de ciudadano en el momento que la persona se encuentra debidamente inscrita en el Registro de Ciudadanos, aparece debidamente empadronado, siendo este requisito indispensable para poder ejercer el derecho y obligación de elegir y ser electo.

Prohibiciones: las prohibiciones para optar a los cargos de presidente o vicepresidente de la república son las que se establecen dentro de los Artículos 186 y 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales hacen una enumeración de los ciudadanos que por diversas circunstancias no pueden optar a dichos cargos, aunque cumplan con los requisitos que establece el Artículo 185 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En el Artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece:
“Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República.

No podrán optar al cargo de presidente o Vicepresidente de la República de Guatemala:

- a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la jefatura de gobierno;
- b) La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;
- c) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente y Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este Artículo;
- d) El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;
- e) Los miembros del ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria;
- f) Los ministros de cualquier religión o culto;
- g) Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral”.

En el Artículo 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra regulada la prohibición de reelección del Presidente de la República y establece: “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”.

En los Artículos anteriores no existe margen de duda al establecer que toda persona que se encuentre comprendida en los supuestos mencionados, no puede optar a dichos cargos, señalando la nulidad del mandato que se pretenda ejercer en violación a dichos preceptos constitucionales.

b) Vicepresidencia de Guatemala: el Vicepresidente de la República, es un funcionario que se ha creado exclusivamente para sustitución del presidente en forma temporal o definitiva, para representarlo en actos protocolarios, pues la existencia de este funcionario es para que el ejecutivo no se quede sin representación por alguna ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 191 otorga al Vicepresidente de la República, responsabilidad en la toma de decisiones, al momento que es parte de un órgano administrativo, como lo es el Consejo de Ministros.

Origen: el Vicepresidente es un funcionario de sustitución y suplencia del Presidente de la República, es una figura especial del régimen presidencialista. Sin embargo, dentro de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, el vicepresidente ya

tiene mayor participación como órgano ejecutivo, al momento de tomar decisiones en el Consejo de Ministros, pues es miembro de éste con voz y voto, lo que no ocurría con anteriores constituciones, en las que a lo sumo el vicepresidente, era presidente del Consejo de Estado (este no existe actualmente), pero en las deliberaciones del Consejo de Ministros sólo tenía voz pero no voto”.²

Vice significa segundo. Vicepresidente es la persona de quien se habla tiene la autoridad del presidente, cuando éste falta. Su finalidad es suplir la ausencia del presidente, debe respaldar al presidente y estar enterado de las funciones que éste cumple. El vicepresidente sustituye cuando el presidente se ausenta temporalmente y reemplaza cuando hay ausencia permanente, también tiene participación importante en el Consejo de Ministros

Regulación legal: la figura del Vicepresidente de la República de Guatemala, se encuentra regulada dentro de los Artículos 184 al 186, 188, 190, al 192 de la Constitución Política de la República de Guatemala; en el Artículo 191 encontramos enumeradas las funciones del Vicepresidente; en Artículo 192 establece lo relacionado con la sustitución del Vicepresidente, así como en el Artículo 184, relacionado con la elección del Presidente y Vicepresidente de la República; el Artículo 185 del mismo cuerpo legal, que regula lo relativo a los requisitos para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República; dentro del Artículo 186 que trata lo relativo a las prohibiciones para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente; el Artículo

² **Ibid**, Pág. 42

188 de la Constitución Política de la República de Guatemala relacionado con la convocatoria a elecciones y toma de posesión.

Funciones: dentro de las atribuciones más importantes que tiene el Vicepresidente de la República, es de ejercer las funciones del Presidente de la República, por falta temporal o absoluta del mismo, de conformidad como lo preceptúa el Artículo 190 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece el Vicepresidente de la República ejercerá las funciones de Presidente de la República en los casos y forma que establece la Constitución. Será electo en la misma planilla con el Presidente de la República, en idéntica forma y para igual período. El vicepresidente deberá reunir las mismas calidades que el Presidente de la República, gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato interior al de dicho funcionario.

Las funciones generales del vicepresidente, se encuentran contenidas en el Artículo 191 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece las “Funciones del Vicepresidente. Son funciones del Vicepresidente de la República:

- a) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto;
- b) Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones;
- c) Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno;

- d) Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;
- e) Presidir el Consejo de Ministros en ausencia del Presidente de la República;
- f) Presidir los órganos de asesoría del ejecutivo que establezcan las leyes;
- g) Coordinar la labor de los ministros de Estado; y
- h) Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes”.

En las únicas oportunidades en donde puede incurrir en responsabilidad el Vicepresidente, es actuando en el Consejo de Ministros y cuando temporal o definitivamente sustituye al Presidente República, tomando en cuenta que en este ultimo caso la ejerce la función del Presidente.

Sustitución en la jerarquía administrativa: como lo indica el último párrafo del Artículo 190 de la Constitución Política de la República, el Vicepresidente de la República ocupa en el orden jerárquico, al grado inmediato inferior al del Presidente de la República. Este Artículo establece: Vicepresidente deberá reunir las mismas calidades que el Presidente de la República, gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato inferior al de dicho funcionario”.

La falta del Vicepresidente la encontramos regulada en el Artículo 192 del al Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “Falta del Vicepresidente. En caso de falta absoluta del vicepresidente del la república o renuncia

del mismo, será sustituido por la persona que designe el Congreso de la República, acogiéndola de una terna propuesta por el Presidente de la República; en tales casos el sustituto fungirá hasta terminar el periodo con iguales funciones y preeminencias”.

Desde este punto de vista, aunque las funciones del Vicepresidente dentro de la administración pública no son relevantes, hay que recordar que dentro de la misma, tiene funciones de coordinador de los ministerios de Estado y en el Consejo de Ministros su función es importante e insustituible ya que el Vicepresidente no tiene sustituto por falta temporal o por sustituir al presidente lo que haría imposible formar dicho órgano.

c) Consejo de ministros: el Consejo de Ministros es un órgano administrativo especial colegiado, dentro del cual se dictan las políticas generales del Presidente de la República, en forma conjunta con el Vicepresidente de la República y la totalidad de los Ministros de Estado, de conformidad con el Artículo 195 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa: “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”.

En este sentido se puede establecer que el órgano administrativo como tal se encuentra conformado por el Presidente, el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado, reunidos en sesión, esto significa que para que esté conformado el órgano administrativo tiene que estar la totalidad de los funcionarios que indica el Artículo 195 analizado. Con uno de los funcionarios mencionados, Presidente, Vicepresidente y Ministros de Estado, que no se encuentre en sesión no puede quedar constituido el Consejo de Ministros.

En el Artículo 16 del Decreto 114-97 del Congreso de la República, se encuentra regulado este órgano, de la siguiente manera: "Consejo de Ministros. El Presidente de la República actúa en Consejo de Ministros cuando preside la reunión de todos los ministros de Estado, debidamente convocados por el presidente para ello. El Vicepresidente participa con voz y con voto en las reuniones de Consejo de Ministros y la convoca y preside en ausencia del Presidente. En ausencia del titular de un ministerio, comparecerá al Consejo un Viceministro. De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables los Ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso. Cuando un Viceministro actúa en funciones de Ministro, hacen suya la responsabilidad".

Si en determinado momento faltare el Vicepresidente de la República o asume las funciones de Presidente, no se puede conformar el Consejo de Ministros, como se puede observar, el presidente tiene quien lo sustituya, así como los Ministros de Estado, que son sustituidos por los Viceministros, pero el Vicepresidente, no tiene

sustitución por falta temporal o por asumir las funciones del Presidente, y en este caso se puede concluir, que mientras falte cualquiera de los funcionarios que se mencionan dentro del Artículo 195 no pueden tomarse decisiones en Consejo de Ministros, por no estar conformado el órgano.

Dentro de las funciones del Consejo de Ministros, establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, se pueden citar:

Las limitación a los derechos constitucionales, regulada en el Artículo 138, el Artículo 167 establece los efectos de interpelación, Artículo 178 participación del Consejo de Ministros en el veto de la ley, Artículo 182 establece la actuación del Presidente e integración del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 183 incisos m y n, las funciones del Presidente de la República, el Artículo 195 en relación con el Consejo de Ministros y su responsabilidad, en el Artículo 200 la creación de plazas adicionales de viceministerios, el Artículo 269 Integración de la Corte de Constitucionalidad, Artículo 277 en relación con reformas a la Constitución.

4.2 Los órganos descentralizados

Son una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público.

a) La Superintendencia de Administración Tributaria: según Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria Decreto 1-98 del Congreso de la Republica de Guatemala, se creó la Superintendencia de Administración Tributaria, como una entidad estatal, descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos, tiene las atribuciones y funciones que le asigna la ley. Goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, su denominación puede abreviarse SAT.

Objeto: se encuentra regulado en el Artículo 3 del Decreto Número 1-98, es objeto de la SAT, ejercer con exclusividad las funciones de Administración Tributaria contenidas en la legislación de la materia y ejercer entre otras las funciones siguientes:

- a) Ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y todos los tributos que gravan el comercio exterior, que debe percibir el Estado, con excepción de los que por ley administran y recaudan las Municipalidades;
- b) Organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo;
- c) Mantener y controlar los registros, promover y ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales, que sean necesarias para cobrar a los

contribuyentes y responsables los tributos que adeuden, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas;

- d) Sancionar a los sujetos pasivos tributarios de conformidad con lo establecido en el Código Tributario y en las demás leyes tributarias y aduaneras;
- e) Establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- f) Establecer normas internas que garanticen el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia tributaria.
- g) Asesorar al Estado en materia de política fiscal y legislación tributaria, y proponer por conducto del Organismo Ejecutivo las medidas legales necesarias para el cumplimiento de sus fines.
- h) Opinar sobre los efectos fiscales y la procedencia de la concesión de incentivos, exenciones, deducciones, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga.
- i) Así mismo evaluar periódicamente y proponer, por conducto del Organismo Ejecutivo, las modificaciones legales pertinentes a las exenciones y los beneficios vigentes.

- j) Solicitar la colaboración de otras dependencias del Estado, entidades descentralizadas, autónomas y entidades del sector privado, para realizar los estudios necesarios para poder aplicar con equidad las normas tributarias.
- k) Planificar, formular, dirigir, ejecutar, evaluar y controlar la gestión de la administración tributaria.
- l) Todas aquellas que se vinculen con la administración tributaria y los ingresos tributarios que determine la ley.

En los considerandos del Decreto Número 1-98, se encuentra enmarcado el espíritu de creación de esta institución y la reconoce como una entidad descentralizada, cuyo fin principal es fomentar el cumplimiento de las leyes tributarias, brindar una mejor atención a los contribuyentes, logrando una recaudación efectiva de los ingresos que el Estado requiere para cumplir sus obligaciones en beneficio de toda la población guatemalteca.

Autoridades: entre las autoridades superiores de la SAT encontramos: el directorio, el superintendente y los intendentes.

El directorio se encuentra integrado con seis directores:

- a) En forma ex-oficio, el ministro de Finanzas Publicas es quien lo preside, el suplente de este será él viceministro de Finanzas Públicas.
- b) El superintendente es quien actúa como secretario dentro del directorio, participa con voz pero sin voto. Su suplente será el intendente que él designe.
- c) Cuatro titulares y sus suplentes, nombrados por el Presidente de la República, de una lista de doce personas, propuestas por la Comisión de Postulación

El superintendente es quien tiene a su cargo la administración y dirección general de la institución. Es la autoridad administrativa superior de esa identidad y el funcionario ejecutivo de mayor nivel jerárquico de la SAT:

Las intendencias son los órganos que se estructura y organiza bajo criterios de eficiencia y descentralización. Los intendentes son funcionarios de mayor jerarquía de las intendencias y son subordinados del superintendente, su función se encuentra establecida en el reglamento de la institución.

b) La Contraloría General de Cuentas: se encuentra regulada en los Artículos del 232 a 236 de la Constitución política de la Republica de Guatemala y por el Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley de la Contraloría General de Cuentas.

La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada, goza de independencia funcional, técnica y administrativa y con competencia en todo el territorio nacional, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la república.

Por definición legal, “La Contraloría General de Cuentas, es una institución técnica. Descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos, egresos y en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónoma, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas”, Artículo 232 Constitución Política de la República de Guatemala.

El Artículo 234 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, establece: “Requisitos del Contralor General de Cuentas. El Contralor General de Cuentas será el jefe de la Contraloría General de Cuentas y debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años”.

El jefe de la Contraloría General de Cuentas, es electo por un periodo de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho organismo, solo podrá ser removido por el Congreso de la Republica en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso

de la República cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto.

El contralor general de cuentas tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para nombrar interventores en los asunto de su competencia, todo ello conforme a la Ley de Servicio Civil.

4.3 Los órganos autónomos

Son los que tienen sus propias normas y se rige por ellas; estas normas deben dictarse dentro del marco normativo general dado por un ente superior. Se rigen por sus propias instituciones y lo más importante el gozan de autofinanciamiento; aunque en Guatemala no se da completamente la autonomía ya que los órganos tienen dependencia y control económico del Estado.

a) El municipio en Guatemala: el municipio se encuentra regulado en los Artículos 253 al 262 del la Constitución Política de la República de Guatemala y el Decreto Número 12-2002 Código Municipal.

El Artículo 2 del Código Municipal establece: “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, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo referente con la autonomía municipal. “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

El Decreto 12-2002 del Congreso de la República, en el Artículo 2 establece: “Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus interés, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinara sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o

tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política d la República”.

El papel de la organización municipal es velar por el gobierno y la administración del municipio.

Artículo 254 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala establece: “Gobierno municipal. 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 periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

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

El gobierno municipal, corresponde con exclusividad al Consejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

“Representación municipal. El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo”. Lo anterior lo encontramos en el Artículo 52 del Código Municipal.

Los requisitos para optar al cargo de alcalde, síndico o concejal son:

- a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal
- b) Estar en el goce de sus derechos políticos
- c) Saber leer y escribir

Las prohibiciones y causas para no aceptar o renunciar a cargos municipales para alcalde, síndicos y concejales, se encuentran reguladas en los Artículos 45 y 46 del Código Municipal y son:

- a) El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva
- b) El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio
- c) El deudor por fianza o alcances de cuentas a los fondos municipales
- d) Cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos. Si el parentesco fuere entre el alcalde y uno de los síndicos o concejales, se tendrá por electo al alcalde. Si fuere entre otros miembros del Consejo Municipal, se tendrá por electo al síndico o concejal que tenga a su favor la adjudicación preferente, llenándose ipso facto la vacante que se produzca por ese motivo, en forma que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- e) Ser mayor de setenta años
- f) Padecer enfermedad o impedimento que no le permita ejercer sus funciones.

Todas las municipalidades tienen su propio presupuesto basado en el principio de autonomía que estas gozan. Todo lo referente al presupuesto municipal se encuentra establecido en el Capítulo IV, Artículos 125 al 138 del Código Municipal; así mismo el Artículo 257, de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Asignación para las Municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el

presupuesto general de Ingresos ordinarios del Estado un diez por ciento, del mismo para las municipalidades del país...”

En base al el Artículo anterior se puede establecer claramente que en Guatemala los órganos autónomos no gozan de autonomía total, ya que estos tienen dependencia y control financiero del Estado.

b) Universidad de San Carlos de Guatemala: la Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma, con personalidad jurídica propia encargada de dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado guatemalteco.

Es la única universidad estatal en Guatemala y le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del estado y la educación profesional universitaria, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones.

La Universidad de San Carlos de Guatemala se encuentra regulada en los Artículos 82 al 86 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se rige por su ley orgánica, Decreto Número 325 Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por estatutos y reglamentos que ella emita.

El Consejo Superior Universitario es quien tiene a su cargo el gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala, esta integrado por:

- a) El rector magnifico de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien lo preside,
- b) Los decanos de las facultades
- c) Un representante del colegio profesional, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que corresponda a cada facultad
- d) Un catedrático titular de cada facultad
- e) Un estudiante por cada facultad

También forman parte del Consejo Superior Universitario, el Secretario y el Tesorero-Director General Financiero, quienes en las deliberaciones tendrán voz pero no voto.

El Rector es el representante legal de la universidad. Es también el único órgano de comunicación entre la universidad y el gobierno de la república. Ejecuta y hace cumplir las resoluciones del Consejo Superior Universitario.

La administración en la Universidad de San Carlos de Guatemala es descentralizada, siendo los Decanos y los Directores de las Unidades Académicas, los facultados para representar a sus respectivas Unidades y suscribir contratos en el orden administrativo.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, de conformidad con el Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala, le corresponde una asignación privativa no menor del cinco por ciento del presupuesto general de ingresos del Estado, debiendo procurar un incremento presupuestario adecuado al aumento de su población estudiantil o mejoramiento del nivel académico.

CAPÍTULO V

5. La desconcentración en las gobernaciones departamentales en Guatemala

5.1 La desconcentración

Para poder tratar lo relacionado con la desconcentración es importante hacer una breve síntesis tomando en cuenta que la descentralización y desconcentración son formas jurídicas en que se puede desarrollar la centralización.

Estas formas de organización administrativa se distinguen por que en la desconcentración no existe personalidad jurídica ni autonomía presupuestaria ya que depende y esta sujeta a orden de control económico de la administración centralizada; desarrolla sus actividades de una manera independiente en sus decisiones desde el punto de vista técnico y a pesar de esto existe un vinculo de jerarquía entre las autoridades superiores por las que fueron creados en órganos.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la administración pública centralizada y las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

5.2 Concepto

La desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".¹

"Es un sistema o forma de organización Administrativa Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializada en prestar determinados servicios públicos, si que reaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base a los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto Número del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen".²

De los conceptos anteriores se puede decir que: la desconcentración es una variante de la organización administrativa centralizada, en la cual se crean órganos sin poseer personalidad jurídica propia, con experiencia técnica y decisión, para la realización de determinados servicios, con el fin de agilizar toda gestión en beneficio de los ciudadanos de determinada región; obteniendo del órgano administrativo al que se

¹ Vallina Velarde, Juan Luis de la. **La desconcentración administrativa**, Pág. 6.

² Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, Pág. 235-

encuentran subordinado, el patrimonio y presupuesto, el cual se encuentra sujeto a medios de control.

5.3 Elementos

El autor Juan Luis de la Vallina Velarde cita los siguientes elementos como necesarios para que se de la desconcentración:

“1° La atribución de una competencia en forma exclusiva.

2.° A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.

3.° Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. Este tercer requisito no es necesario que se dé en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica”.³

Estos elementos los podemos encontrar en la administración pública desconcentrada ya que la delegación de competencia exclusiva se refiere a la facultad técnica y decisión que gozan los órganos desconcentrados, tomando en cuenta que siempre serán órganos subordinados, así como la delimitación territorial que pueda existir en determinadas regiones al momento de prestar el servicio público.

³ Vallina Velarde, Juan Luís de la, **Ob. Cit**; Pág. 8.

5.4 Clases de desconcentración

En cuanto doctrina y actualidad encontramos diferentes formas en que se puede desarrollar la descentración, por lo que se pueden distinguir las siguientes:

“A) Desconcentración central o interna, que llama BUTTCENBACH (59). Se caracteriza esta modalidad de desconcentración, por la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano central medio o inferior jerarquía administrativa. Esto es, este tipo de desconcentración se realiza en favor de un órgano que extiende su competencia «a todo el territorio nacional»... No faltan autores, en general, toda la doctrina francesa (61) e italiana (62), que niegan la existencia de esta clase de desconcentración, que nosotros no dudamos en admitir, pues, entre otras razones, tiene un indiscutible refrendo legal en nuestro Derecho. Coincide la opinión que sustentamos con la de GIRÓLA (63), cuando dice que la desconcentración no es «la pura y simple transmisión de funciones en el espacio, sino «transmisión de capacidad a capacidad, de competencia a competencia y por ello de órgano a órgano, aun cuando residan en el mismo punto del territorio del Estado». La postura de quienes no admiten este tipo de desconcentración, se debe, indudablemente, a que históricamente la desconcentración nació como medio de descongestionar la Administración central en provecho de sus órganos periféricos, sin tener que recurrir a la descentralización.

B) Desconcentración periférica o externa en terminología de BUTTCENBACH(66). Es aquella en la cual las competencias descentradas los son en favor de un órgano

periférico de la Administración, que en cuanto tal su potestad viene determinada por un criterio territorial. En esta clase de desconcentración sí podemos considerar como elemento de la misma la circunscripción administrativa, esto es, el ámbito territorial dentro del cual ejerce su competencia el órgano desconcentrado”.⁴

La diferencia entre estas clases de desconcentración está basada en que la desconcentración central o interna, tiene la facultad de una competencia exclusiva lo que quiere decir que posee la técnica especializada en la prestación de determinado servicio la cual amplía su competencia en todo el territorio nacional; mientras que la descentralización periférica o externa se desenvuelve y delimita su competencia en determinado territorio o región al momento de prestar un servicio.

La similitud de estas clases de desconcentración es que tienen como fin la prestación de servicios públicos, de una manera inmediata, en beneficio de sus habitantes, manteniendo el control jerárquico del órgano que las crea.

5.5 Características

El autor Calderón Morales cita a Godínez Bolaños, quien describe que “la desconcentración administrativa presenta las siguientes características:

- a) La centralización continua como sistema principal de organización administrativa.

⁴ **Ibid.** Pág. 91.

- b) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para la toma de decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que les confía;
- c) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;
- d) El órgano supremo de la Administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;
- e) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica”.⁵

En base a los conceptos citados, es importante señalar como característica que la administración centralizada otorga a la desconcentración una forma exclusiva de competencia para el cumplimiento y prestación de servicios en mejoras y beneficio de los habitantes de un territorio determinado, sin que el goce de dicha competencia los convierta en órganos autónomos ya que estos gozan de decisión técnica, sin embargo se encuentran sujetos a la subordinación del órgano que los creó, manteniendo la característica principal de jerarquía de la administración pública centralizada.

En base a lo anterior, la desconcentración es una buena opción para desarrollar la administración pública con éxito.

⁵ Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 229.

5.6 Técnica normativa para establecer los órganos desconcentrados

El autor Juan Luis de la Vallina Velarde, considera como procedimientos técnico normativos posibles para efectuar la desconcentración, los siguientes:

“a) Por normas emanadas del propio poder legislativo, es decir, por medio de leyes formales ordinarias. Este procedimiento, sin duda, presenta serios inconvenientes, y, por tanto, debe huirse de él. Estos inconvenientes se concretan, por una parte, en que las Cámaras legislativas carecen de la competencia técnica precisa para tomar las medidas desconcentradoras necesarias, y, por otra, que de seguirse este sistema, la desconcentración adquirirá extremada rigidez, ya que la administración estará siempre imposibilitada para rectificar o dictar nuevas medidas desconcentradoras, ya que la cuestión habrá entrado en la autoreserva legal.

b) Por Leyes formales, pero dictadas por el poder ejecutivo en virtud de una expresa delegación del Poder legislativo. Es el sistema seguido en Italia.

c) Por medio de normas administrativas sin fuerza de Ley, pero que en virtud de una expresa autorización del Parlamento, pueden regular cuestiones que con anterioridad lo habían sido por leyes formales, en cuanto que dicha autorización supone un aumento del poder normativo normal de la administración. Es el sistema seguido en Francia, y que podemos denominar de reglamentos delegados. Este sistema es, sin duda, el más idóneo, por cuanto que ya se ha dicho que debe ser la propia Administración quien dicte

las medidas desconcentradoras, ya que es la única con competencia técnica para ello, y, por otro lado, se da a la desconcentración una flexibilidad de la que carecería si la misma viniera establecida por leyes formales. Por otra parte, la legalidad de dichas normas podría ser siempre controlable, por los Tribunales contencioso-administrativo, y con ello los derechos e intereses de los particulares estarían siempre suficientemente garantizados.

d) El cuarto y último procedimiento sería que la desconcentración se efectuara por normas administrativas, pura y simplemente. Este sistema presenta el inconveniente, según ya se ha indicado, de que el alcance de la desconcentración sería muy reducido, pues no se podrían transferir competencias atribuidas por leyes formales”⁶.

Este autor nos brinda ejemplos de cómo se ha normado la desconcentración tanto desde su punto de vista, como la técnica adoptada por los italianos y los franceses, es importante destacar que en Guatemala el sistema que se ha adoptado es por medio de acuerdos gubernativos, por lo que es necesario fortalecer la legislación y función de los gobernadores departamentales, para la solución inmediata de las necesidades y servicios públicos que requiere el departamento en bienestar de sus habitantes.

5.7 Las gobernaciones departamentales en Guatemala

La figura del gobernador departamental existe desde la época colonial; sin embargo, esta figura ha variado a través del tiempo. Los diferentes nombres con que se le ha

⁶ Vallina Velarde, Juan Luís de la, **Ob. Cit**; Pág. 12.

conocido son: corregidor, jefe político, gobernador departamental y Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural:

- Corregidores: época colonial 1524.
- Jefe político. Durante el gobierno del General Justo Rufino Barrios, en 1879 se promulga la Ley Orgánica del Gobierno Político de los Departamentos.
- Jefe político: En la administración de Jorge Ubico, en 1934, se promulga el Decreto Número 1987, Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos.
- Gobernador departamental: En abril de 1946, se promulga el Decreto Número 227, Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos y se crea la figura de Gobernador Departamental y la institución Gobernación Departamental.
- Gobernador departamental y Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural: En 1987 se instituyen los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para organizar y coordinar la formulación de las políticas de desarrollo integral del país, dentro de este contexto, el Gobernador asume una nueva función.
- Gobernador departamental y presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural: En noviembre de 1997, se promulgó el Decreto Número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo.

Las gobernaciones departamentales, son órganos centralizados y unipersonales que tienen su origen en la división del territorio nacional en departamentos; son nombrados por el Presidente y son delegados del Ejecutivo y de los ministros de Estado a

excepción de los de Defensa y Relaciones Exteriores.

Su fundamento legal se encuentra en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual señala: “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un Gobernador Departamental nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado gozara de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado”.

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

El Artículo 46 de la Ley del Organismo Ejecutivo, establece: “Dependencia administrativa. Los gobernadores departamentales dependen de la Presidencia de la República, por conducto del Ministro de Gobernación. Existe independencia de funciones entre los gobernadores y las autoridades militares, salvo las excepciones reguladas por ley”.

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

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

El Artículo 48 de la Ley del Organismo Ejecutivo, establece: “Funcionamiento de las gobernaciones departamentales. Las gobernaciones departamentales funcionarán de conformidad con las disposiciones de la Ley del Organismo Ejecutivo y las normas reglamentarias que la desarrollen. Para su funcionamiento recibirán recursos del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Las dependencias y entidades públicas con sede en el departamento, deben dar el apoyo requerido por los gobernadores departamentales, dentro del ámbito de su competencia. Las gobernaciones departamentales no pueden ejecutar programas o proyectos de

inversión, ni prestar servicios públicos, salvo por delegación expresa de los Ministros de Estado, en la forma y con el financiamiento que estos determinen”.

Sin embargo, es necesario que el organismo ejecutivo delegué y amplíe las atribuciones a los gobernadores departamentales, dotándolos de la facultad de decisión en asuntos de desarrollo y fortalecimiento del departamento, para la prestación de servicios y solución inmediata a las necesidades en beneficio de la población.

5.8 Necesidad de desconcentrar la administración pública centralizada en las gobernaciones departamentales en Guatemala

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

Esta situación provoca que la gestión del Ejecutivo sea lenta, ineficiente, y burocrática, para la toma de decisiones importantes en los departamentos en todo el país, pudiéndose delegar dichas funciones de toma de decisión limitadas y que deben estar acorde a las políticas de Estado dictadas por el ejecutivo y a la ley, dando solución a las necesidades de cada departamento.

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

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

- a. Mediante la desconcentración de la administración pública se acerca a los Gobernadores Departamentales y los administrados, a través de la acción administrativa de las necesidades generales que esa acción persigue satisfacer.
- b. Se hace posible que resuelva y que tome decisiones el Gobernador Departamental, que tiene relación directa con los actores claves en su departamento y que ha estudiado el asunto, evitando que se confiera dicha función al que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, por lo que tendrá menos elementos de juicio.

- c. Al no tener que conocer todos los asuntos, para su resolución, la administración pública central, se hace posible que la acción administrativa sea más rápida y flexible.
- d. Se acrecienta el espíritu de responsabilidad e iniciativa a los Gobernadores Departamentales, al dárseles la alta dirección y toma de decisiones de determinados asuntos, aplicándose el principio de responsabilidad de las decisiones tomadas.
- e. Se mantiene la jerarquía entre los superiores jerárquicos, es decir el Presidente de la República, en las decisiones que se toman en los departamentos, pudiéndose aplicar la avocación administrativa de las competencias desconcentradas en caso de que dichas decisiones no sean las mas convenientes para la administración pública.

Al ser la desconcentración una distribución objetiva de competencias públicas, y suponiendo una nueva distribución permanente de funciones administrativas, se hace preciso que la misma venga establecida por norma jurídica.

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

- a. Conocer y resolver todos aquellos asuntos que conciernen al Departamento presentado ante los Consejos Departamentales de Desarrollo u otros foros sociales, en donde se planteen solicitudes y/o requerimientos a la administración pública. Dichas decisiones deben estar acordes con las políticas dictadas por el organismo ejecutivo y con la ley.
- b. Coordinar directamente con los ministros de Estado y entidades descentralizadas y autónomas, todos los asuntos relacionados con el ámbito de sus competencias y con las decisiones que se tomen.
- c. Recibir y resolver peticiones presentadas en las gobernaciones departamentales por los ciudadanos en el ámbito de sus competencias.
- d. Dar seguimiento y velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en los Consejos Departamentales de Desarrollo y otros foros sociales.
- e. Fomentar la participación ciudadana y el acercamiento de los ciudadanos al ejecutivo a través de foros sociales.

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

Desafortunadamente, el enfoque actual de la desconcentración del organismo ejecutivo es de carácter sectorial, con procesos de distinta naturaleza, alcance y ritmo. Además de desconcentrar algunos trámites recurrentes, debe realizarse un estudio para transferir, al menos al nivel departamental, la capacidad de resolver, no sólo los asuntos ordinarios sectoriales, sino también aquellos asuntos que tienen relación con el departamento y sus órganos públicos.

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

CONCLUSIONES

1. El derecho administrativo se caracteriza por ser un derecho cambiante esto debido a las necesidades de los administrados, por lo que se han diseñado diversos sistemas de organización administrativa para el correcto desempeño y prestación de los servicios públicos
2. El medio por el cual el Estado cumple la obligación de velar por el bienestar y calidad de vida de sus habitantes es la prestación de servicios públicos los cuales se desarrollan dentro de la administración pública, en Guatemala tenemos un sistema típicamente centralizado con índices a la descentralización, sin embargo no existe un sistema de administración pública adecuado a las nuevas necesidades departamentales; tomando en cuenta que dicho sistema centralizado esta dotado de la figura de los gobernadores departamentales, la cual puede ser fortalecida para el efectivo desempeño de su función.
3. El objeto de la desconcentración es acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central, de esta, manera se da solución inmediata a las necesidades y problemas que presente el departamento.
4. La desconcentración, asegura un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración pública dando a los particulares la facilidad de tratar sus asuntos

en sus propias regiones a través de órganos que con facultad de decisión, se establecen fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, sin que se pierda el vínculo de jerarquía

5. En Guatemala no desarrolla el sistema de desconcentración en las gobernaciones departamentales, motivo por el cual no se les ha otorgado facultad de decisión a los gobernadores, esto debido a que el sistema por el cual se desarrolla la administración pública es centralizado y es el superior jerárquico el único que posee la facultad de decisión.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el Estado fortalezca la figura de los gobernadores departamentales, confiriéndoles cierta competencia en la toma de decisiones, en asuntos que corresponden a su departamento; para la inmediata solución de las necesidades y mejor desarrollo de sus habitantes, sin que esta figura continúe siendo un simple enlace sin facultad de decisión entre el departamento y poder central.
2. En la perspectiva de viabilizar las aspiraciones de desarrollo económico y social, el acceso a una vida digna de la población, es necesario implementar el sistema de desconcentración en las gobernaciones departamentales, para que el órgano central confiera facultades a los órganos desconcentrados, dotándolos de competencias determinadas en su organización territorial y en sus mecanismos de legitimidad, en sustitución del actual Estado centralista para que sea un Estado desconcentrado y descentralizado en política, administrativa y de esta manera garantizar un efectivo y ágil desarrollo departamental.
3. La delegación de dichas facultades debe efectuarse con fundamento en una ley, por lo que se hace necesario reformar a la Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 47 en el sentido que se le de más competencias y facultad en

la toma de decisiones en asuntos territoriales, para una pronta solución a las necesidades de los habitantes departamentales.

4. Para que sea utilizada la reforma propuesta, también se hace necesario que no solo se les otorgué a los gobernadores departamentales las funciones que venían ejerciéndose desde la organización central, sino también otras que sean necesarias por las nuevas necesidades, proyectos y programas de desarrollo en los cuales es fundamental la participación ciudadana.
5. Se hace necesario que se asigne un presupuesto específico e independiente a las gobernaciones departamentales, fortalecerlas y equiparlas para el correcto desempeño, efectividad y eficacia de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría del derecho administrativo**. México: Universidad Autónoma de México, México D. F: Ed. Porrúa, 1975.
- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. t. 1; (s.e), Buenos Aires, Argentina: Ed. Sudamericana, 1976.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, t. 1; 10ª ed., Buenos Aires, República de Argentina: Ed. Heliasta, 1976.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, 8º ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil FENIX, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**.; 5ª ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Orión, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. t 1; 14ª ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- Diccionario de la lengua española**, (s. e.), Madrid, España: Ed. Océano, 1989.
- Diccionario pequeño Larousse en color**. (s.e.), Barcelona, España: Ed. Moguer, 1972.
- Diccionario enciclopedia microsoft Encarta edición básica 2002**. 1993-2001 Microsoft Corporation.
- DROMI, José Roberto. **Instituciones del derecho administrativo**. (s.e.), Buenos Aires, Argentina: Ed. Trotta, 1973.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Poder legislativo**. (s.e.), México D.f., México: Ed. Porrúa, 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Seguridad pública municipal** (Colección FUNDA derecho, Administración y Política). (s.e.), México D.f., México: Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A., 2003.
- Funcionarios de papel: ¿A quién sirven los gobernadores?** Pág. 8 .Revista semanal de Prensa Libre (Guatemala) año 2002, no.1113 (06 de octubre 2002).
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 21ª ed., México D.f, México: Ed. Porrúa, 1981.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública guatemalteca (Temas de derecho administrativo)**. (s.e.) Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales USAC, 1994.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Intervencionismo estatal (Temas de derecho administrativo)**. (s.e.), Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales USAC, 1993.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Patrimonio estatal, bienes del Estado (Temas de derecho administrativo)**. (s.e.), Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales USAC, 1993.

GORDILLO, Agustín. **Derecho Administrativo**. t. I; (s.e.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo. 2003.

GORDILLO, Agustín. **Derecho Administrativo**. t. II; (s.e.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo. 2003.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. t. III; (s.e.), Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo. 2003.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, (s.e.), Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo (Primer Curso)**; 23^a ed., México D.F., México: Ed. Porrúa, 2002.

VALLINA VELARDE, Juan Luis de la. **La desconcentración administrativa**, Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

VENDRELL TORNABELL, Montserrat y Hugo Haroldo Calderón Morales. **Manual de derecho administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. (s. e.), Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona, 2002.

REYES PONCE, Agustín, **Administración de empresas, parte I**. ed., Mexico: Ed. Limusa, 1980.

Legislación

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

Ley del Organismo Judicial. Decreto Número 2-89 del Congreso de la República y sus reformas, 1989.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 93 del Congreso de la República de Guatemala, 1993.

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

Código Municipal. Decreto Número 58-88 del Congreso de la República de Guatemala, Derogado, 1988.

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

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Decreto Número 1132 del Congreso de la República de Guatemala, 1957.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 70-1986 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

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

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

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

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto Número 1-98 del Congreso de la Republica de Guatemala, 1998.

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

Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Decreto Número 325