

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



**EL NOMBRAMIENTO, FUNCIÓN Y COMPETENCIA DEL GOBERNADOR
DEPARTAMENTAL VIOLENTA EL ESTADO DE DERECHO Y OBSTACULIZA LA
AUTÉNTICA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

DEISY KARINA GONZÁLEZ LÓPEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2010.

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

**EL NOMBRAMIENTO, FUNCIÓN Y COMPETENCIA DEL GOBERNADOR
DEPARTAMENTAL VIOLENTA EL ESTADO DE DERECHO Y OBSTACULIZA LA
AUTÉNTICA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**



Previo a conferírsele el grado académico de
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
y los títulos profesionales de
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Noviembre de 2010.



**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD 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. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidan Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Rodolfo Giovanni Celis López.
Vocal:	Lic. Marco Tulio Escobar.
Secretario:	Lic. Artemio Sanchez.

Segunda Fase:

Presidente:	Licda. Marisol Morales Chew
Vocal:	Lic. Carlos Alberto Godoy.
Secretario:	Licda. Eloisa Masariegos.

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis". (Artículo 43 del normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales y del examen general público.)



Oficina Jurídica
4ª. Calle 4-43 zona 1, San Pedro Sac. San Marcos
Tel. 77609641



San Pedro Sac. San Marcos, 09 de febrero de 2010

Licenciado:

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



Tengo el honor de informarle que, en cumplimiento a lo dispuesto en la providencia correspondiente, asesoré a la bachiller Deisy Karina González López, en la preparación de su tesis de graduación denominada **“El nombramiento, función y competencia del gobernador departamental violenta el estado de derecho y obstaculiza la auténtica descentralización administrativa.”** Para el efecto me permito informar a usted lo siguiente:

- a) El trabajo de mérito cumple con los aspectos científicos y técnicos exigidos para las investigaciones de esta naturaleza, toda vez que fue investigado de forma amplia y se profundizó con opiniones de diferentes abogados que tienen conocimiento del tema, por la rama en la que se desempeñan.
- b) La estructura formal de la tesis fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de la metodología concerniente al método deductivo, conduciendo el contenido de la investigación de lo general a lo particular, y luego por medio del método de inducción, generar juicios de aplicación general a un caso en particular. En lo concerniente a las técnicas de investigación la sustentante aplicó las encuestas, las técnicas de investigación documentales, comprobándose con ello que se hizo la recolección de bibliografía actualizada.
- c) La redacción utilizada por la bachiller reúne las condiciones exigidas en cuanto a claridad y precisión se refiere, de tal forma que es de fácil comprensión para el lector.
- d) El presente trabajo de investigación no incluye cuadros estadísticos, porque la temática desarrollada no amerita su inclusión.



Oficina Jurídica
4ª. Calle 4-43 zona 1, San Pedro Sac. San Marcos
Tel. 77609641



- e) El aporte científico que el tema investigado por la bachiller brinda, es de suma importancia a la sociedad guatemalteca, toda vez que propone una nueva forma de nombramiento a un funcionario público que cumple una labor trascendental para el desarrollo económico y social del departamento.
- f) Las conclusiones y recomendaciones son adecuadas y reflejan el conocimiento del tema investigado, el cual si se toma en consideración por el Organismo Legislativo cumplirá con su objetivo.
- g) Es importante resaltar que la bibliografía utilizada en la investigación realizada es reciente, acorde y exacta, para cada uno de los temas desarrollados en ella.

En virtud de cumplir con los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE**.

Sin otro particular.



Lic. Ronal Humberto Mirando Bautista
Abogado y Notario
Col. No. 8162

Licenciado
Ronal Humberto Mirando Bautista
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintidós de febrero de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) CARLOS ENRIQUE BAUTISTA GODÍNEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante DEISY KARINA GONZÁLEZ LÓPEZ, Intitulado: "EL NOMBRAMIENTO, FUNCIÓN Y COMPETENCIA DEL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL VIOLENTA EL ESTADO DE DERECHO Y OBSTACULIZA LA AUTÉNTICA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA".

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. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



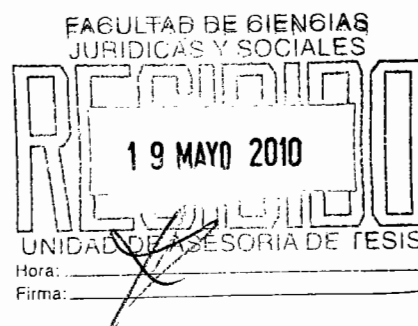
cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh.



Oficina Jurídica
5ª. Calle 1-38 zona 4, San Pedro Sac. San Marcos
Tel. 77602252

San Pedro Sac. San Marcos, 05 de marzo de 2010.

Licenciado:
Marco Tulio Castillo Lufin
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.



Respetable Licenciado Castillo Lufin:

En cumplimiento del nombramiento como Revisor de Tesis, de la Bachiller Deisy Karina González López, denominada “**El nombramiento, función y competencia del gobernador departamental violenta el estado de derecho y obstaculiza la auténtica descentralización administrativa**”; al realizar dicha revisión se generaron adiciones y supresiones de forma para mejorar su contenido. Y con fundamento en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público me permito informar lo siguiente:

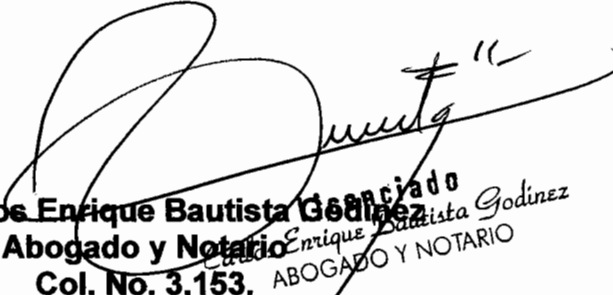
- a) **Contenido científico y técnico de la tesis:** El presente trabajo de investigación es importante y cumple con los aspectos científicos y técnicos exigidos para tal investigación, ya que el mismo se enfoca desde la perspectiva doctrinaria y exegética de los textos legales y doctrinarios relacionados con el mismo.
- b) **Metodología y técnicas de investigación utilizadas:** En la presente investigación se utilizaron los métodos deductivo e inductivo, el primero de ellos se utilizó debido a que el estudio se inicia desde los aspectos generales de las competencias de los gobernadores departamentales que se encuentran en funciones, incluyendo en su forma de nombramiento, para concluir en las funciones específicas que realiza el gobernador departamental y el segundo de ellos se usó para establecer la legalidad de la competencia y funciones de los gobernadores departamentales.
- c) **Redacción:** En el trabajo de investigación se utilizó la forma correcta de redacción, en cuanto a claridad y precisión.
- d) **Cuadros estadísticos:** El trabajo de investigación realizado por la bachiller no incluye cuadros estadísticos porque la temática desarrollada no requirió su inclusión.



Oficina Jurídica
5ª. Calle 1-38 zona 4, San Pedro Sac. San Marcos
Tel. 77602252

- e) **Contribución científica:** En mi opinión el trabajo mencionado constituye un aporte importante a la sociedad guatemalteca, ya que propone una nueva forma de nombrar a un funcionario público y los requisitos que debe llenar en virtud de que cumple una labor trascendental para el desarrollo económico y social del departamento. La forma en que la bachiller planteó el marco teórico, permitió el desarrollo del contenido científico y técnico que muestra claramente el fondo del problema y la solución del mismo.
- f) **Conclusiones y recomendaciones:** Son las acordes al tema investigado, ya que en el presente se concluye que los requisitos para poder ser nombrado como un gobernador departamental son mínimos en los cuales no se requiere el tener una preparación académica adecuada, por lo cual se recomienda que sea la población quien lo elija a través del sufragio y no como actualmente se realiza.
- g) **Bibliografía utilizada:** A mi parecer se utilizó una bibliografía adecuada, actual y acorde, que indudablemente complementa el trabajo realizado.

Y por haberse cumplido con lo requerido, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, y concluyo que es procedente ordenar continuar con el trámite administrativo correspondiente y oportunamente su discusión en Examen Público de Tesis por el Tribunal Examinador en la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Sin Otro particular.


Lic. Carlos Enrique Bautista Godínez
Abogado y Notario
Col. No. 3,153. ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, tres de noviembre del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante DEISY KARINA GONZÁLEZ LÓPEZ, Titulado EL NOMBRAMIENTO, FUNCIÓN Y COMPETENCIA DEL GOBERNADOR DEPARTAMENTAL VIOLENTA EL ESTADO DE DERECHO Y OBSTACULIZA LA AUTÉNTICA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.





DEDICATORIA

A DIOS:

Da instrucción al sabio, y será aún más sabio, enseña al justo, y aumentará su saber. El principio de la sabiduría es el temor del Señor, y el conocimiento del Santo es Inteligencia. Pues por mí se multiplicarán tus días, y años de vida te serán añadidos. Si eres sabio, eres sabio para provecho tuyo, y si escameces, tú solo lo sufrirás. Proverbios 9: 9-12.

Este triunfo lo he logrado para que el nombre del Señor Jesucristo se exalte. Y lo dedico primero a El, y le doy gracias por habérmelo permitido.

A MIS PADRES:

A mi Papi, Licenciado Manfredó Hiram González Orozco, Abogado y Notario, como una pequeña recompensa a su esfuerzo y por todo el apoyo que me ha dado, amor, ejemplo a seguir y por ser un hombre que no encuentra límites en lo que hace.

A mi mami Profa. Aracely F. López de González, por su incondicional amor, dedicación, enseñándome a vivir y por ser una mujer bondadosa, Que Dios los bendiga, les de salud y los tenga siempre a mi lado.



A MI ESPOSO: Carlos Valentín Velásquez González, por ser la cabeza de mi hogar y varón que Dios puso en mi vida, además por ayudarme a alcanzar mis sueños. Te amo.

A MI ABUELO: Jaime Samuel López, por sus oraciones e instrucción.

A MI FAMILIA: Por ser parte de mi vida.

A MI PADRE

ESPIRITUAL: Apóstol Dr. Luis Alberto Morales y Familia, por su ayuda espiritual y bendiciones.

A MIS SUEGROS: Por su cariño y comprensión.

A MIS AMIGOS: Por compartir momentos especiales, ya que no hubiese habido niñez ni adolescencia sin ellos.

A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, tricentenaria casa de estudios a la que me honro pertenecer.



ÍNDICE

	Pag.
Introducción	i
CAPÍTULO I	
1. Estado de derecho	1
1.1 Origen del estado de derecho	4
1.2 Requisitos de un estado de derecho	11
1.3 Principios del estado de derecho	12
1.4 Definición	16
1.5 Estado de derecho guatemalteco	17
1.6 Clases de estado de derecho	18
CAPÍTULO II	
2. Organización del estado de Guatemala	25
2.1 Fundamento constitucional	29
2.2 Personalidad jurídica	31
2.3 Ventajas y desventajas	35
CAPÍTULO III	
3. Sistemas de organización de la administración pública	39
3.1 Breve introducción	39
3.2 La centralización o concentración administrativa	40
3.3 Desconcentración administrativa	46
3.4 Descentralización administrativa	50
3.5 Autonomía y autarquía administrativa	53



Pag

CAPÍTULO IV

4. La competencia administrativa	57
4.1 Poder y autoridad dentro de la competencia	60
4.2 Teorías que explican el ejercicio de la autoridad	62
4.3 Clases de autoridad	63
4.4 El poder, bases doctrinarias y legales	63
4.5 Clases de competencia	65

CAPÍTULO V

5. El Gobernador departamental	69
5.1 Origen del gobernador	71
5.2 Su función como funcionario público	73
5.3 Requisitos para ser gobernador departamental, su regulación legal....	75
5.4 Fines del gobernador departamental	77
5.5 El gobernador departamental y la descentralización administrativa.	80
5.6 El nombramiento, función y competencia del gobernador departamental violenta el estado de derecho y obstaculiza la auténtica descentralización administrativa	87
CONCLUSIONES	93
RECOMENDACIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	97

(i)

INTRODUCCIÓN



El Gobernador Departamental es un funcionario público que forma parte del Organismo Ejecutivo, se encarga de ejercer el gobierno del departamento. En la actualidad realiza funciones poco trascendentales para el desarrollo del departamento, al regularse sus funciones en la Ley del Organismo Ejecutivo su competencia se ha limitado para poder realizar una adecuada administración pública, pues su figura se ha convertido más en decorativa, que en figura organizacional del Estado, puesto que carece de autonomía y descentralización propia en relación a sus funciones y actos administrativos que realiza.

En Guatemala el nombramiento función y competencia del Gobernador Departamental violenta el estado de derecho y obstaculiza la auténtica descentralización administrativa, ya que como representante del Presidente de la República en los departamentos, no tiene amplia y auténtica competencia administrativa para poder realizar una efectiva administración pública descentralizada.

En el presente trabajo de investigación se pretende conocer la competencia de los funcionarios públicos en una administración pública descentralizada como medio de ejercer autoridad, distribuida en los tres organismos principales del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para alcanzar el desarrollo de las regiones con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

La representación del Estado de Guatemala se otorga con base en una norma jurídica,

(ii)



que puede ser constitucional facultando a la persona jurídica a actuar por medio de una persona individual; la persona individual que por medio de nombramiento o por elección toma posesión de un cargo o puesto, ingresa al servicio público con la calidad de funcionario o empleado público.

En el presente trabajo de investigación, se desarrollaron varios capítulos; el primero contempla lo referente al estado de derecho; el segundo el Estado de Guatemala; el tercero sistemas de organización de la administración pública; el cuarto La competencia administrativa y el último el gobernador departamental. Utilizando para el desarrollo del mismo el método inductivo-deductivo que va de lo general a lo particular ya que el estudio se inicia desde los aspectos generales de las competencias de los Gobernadores que se encuentran en funciones, para concluir en las funciones específicas que realiza el Gobernador Departamental. También se utilizó el método analítico ya que es de idónea aplicación puesto que se pretende lograr la separación de las partes que integran el problema objeto de la presente investigación, con el propósito de estudiar estas por separado.

En cuanto a las técnicas que se utilizaron para la presente investigación están: La técnica documental y bibliográfica, mediante lectura, análisis y transcripción de textos, leyes vigentes y consultas por internet fueron la documental: Textos legales; de campo: mediante entrevistas a abogados expertos en la materia.

Por ultimo aparecen las conclusiones, recomendaciones y anexos de este informe; Por lo anteriormente expuesto se consideró necesaria la realización del presente trabajo

CAPÍTULO I



1. Estado de derecho

Es aquel estado en donde sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente, este se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma.

La primer necesidad del hombre, desde que comenzó a vivir en sociedad, fue la de obtener seguridad para su vida y la de los suyos; esta necesidad de constante protección hizo que se fueran perfeccionando e institucionalizado los medios y formas de defensa respectivos; y con ello surgió el Estado como una forma de protección del grupo social.

El término de proteger implicaba que el Estado dejaba aquel papel pasivo que las tendencias liberales le atribuyeron, para asumir con ello un papel activo dentro de la sociedad. Este rol activo no lo ejercitaba en forma totalitaria; sino que únicamente se permitía la injerencia del Estado en determinados ámbitos de convivencia humana, pues la Constitución como norma fundamental determinó los límites de actuación del Estado, conforme a los fines que éste perseguía.

Para ello surgieron varias clases de Estado, cada uno fue respondiendo a la época histórica propia de cada sociedad. Sin embargo en la presente investigación sé analizará todo lo referente al estado de derecho.



Estado de derecho es aquel conglomerado social cuya actividad está sujeta en primer orden a la Constitución, la cual contempla el conjunto de principios y reglas fundamentales de un Estado, con el que han de estar conformes todas las leyes y actos que emanen de los poderes públicos. La palabra Constitución deriva del latín "constitutio (cun y statuere, con y establecer) y significa ordenar o decidir con autoridad."¹ Algunos autores definen la Constitución como el estatuto fundamental en el que el soberano (pueblo), o sus representantes determinan la composición y atribuciones de las autoridades, sus facultades y límites, así como los derechos fundamentales de todo habitante, es pues el estado de derecho aquel que basado en una Constitución tiene como garantía fundamental el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad, conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

En el caso del Estado guatemalteco, su estructura y organización, tiene como fin principal la protección del individuo en su ámbito individual y familiar. Así, el Estado se configura como un ente al servicio del hombre.

La primera organización social concebida por el hombre fue la familia. Ella es y seguirá siendo la célula de la sociedad. En consecuencia, la Constitución Política de la República de Guatemala protege no sólo a la persona en forma individual, sino que también protege a su grupo familiar.

¹ Mendoza G., Lissette Beatriz, **Constitución explicada**. Pág. 11



De conformidad con la Constitución guatemalteca el fin supremo del Estado, es el bien común. El calificativo de supremo indica que este bien se encuentra por encima de los demás fines estatales. Por otro lado, la determinación del concepto de bien común aun se presta a muchas y variadas opiniones.

El bien común o bienestar general consiste, según "Recaséns Siches, en la mayor cantidad posible de bienestar para el mayor número posible de individuos".² Por otro lado, se considera que el bien común pertenece a un repertorio de bienes objetivos comunes, como por ejemplo, la paz, el orden social, el orden público, la prosperidad financiera del Estado, la integridad del territorio nacional, etc.; los cuales son condiciones que posibilitan la mejor realización en la mayor cantidad lograble de los intereses de todos, según una pauta armónica, fundada en la jerarquía de los valores.

La Constitución Política de la República de Guatemala, por medio de los principios que consagra, obliga al Estado a la conformación del orden social.

Esa función, a la cual está obligado el estado de derecho, se realiza a través de dos formas. Por una parte, la conformación del orden social y, por la otra, la participación del Estado mismo, o de alguno de sus entes de derecho público o privado, en la realización del orden social y económico, para el adecuado desarrollo de cada uno de sus habitantes, pues no serviría de nada sí el Estado no promueve las acciones necesarias para lograr dicho fin teleológico.

² *Ibid.*, Pág. 12



1.1 Origen del estado de derecho

A lo largo de la historia se puede ver como el Estado empieza a intervenir de modo que los miembros de una sociedad adoptaran determinada conducta y se sujetaran a un ordenamiento jurídico, pues quienes estaban a cargo de las autoridades se excedieron en su campo de actuación y con ello se generaron abusos por parte de las autoridades respectivas, atropellando con ello los derechos fundamentales de todas personas, esto dio como resultado que surgieran los denominados estados autoritarios; sin embargo con el pasar de la historia fue surgiendo la idea de un estado de derecho cuyo "origen se remonta a la época del liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, las obras de Emmanuel Kant y de Humboldt, filósofos estos que llegaron a la conclusión de que la acción del Estado tiene como límite salvaguardar la libertad del individuo".³

El estado de derecho contiene dos elementos fundamentales, que erróneamente se han considerado sinónimos, estos son:

- a) la supremacía de la Constitución, y
- b) la separación de funciones en el ejercicio del poder.

En Francia la Constitución de 1791 incluyó en el Artículo 16 la expresión que luego se convertiría en el dogma del constitucionalismo liberal: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes,

³Kant, Emmanuel, **Filosofía de la historia, fondo de cultura económica**, Pág. 260.



carece de Constitución”⁴, pues antes de la Revolución Francesa predominaba el totalitarismo, el cual se caracterizó por suprimir las libertades individuales y públicas, y se legitimaba a través de instrumentos jurídicos; fue por esto que los estados se vieron en la necesidad de contar con una Constitución, la cual sería una herramienta capaz de identificar un estado de derecho.

Hans Kelsen no admitía la expresión estado de derecho, pues establecía que “todo Estado tiene que ser estado de derecho, porque para poder funcionar debe de tener un orden coactivo y todo orden coactivo tiene que estar fundamentado en un orden jurídico. Ahora bien, el mismo autor admite que se puede hablar de un estado de derecho material para aludir a la cuestión de, en qué medida, se exigen garantías jurídicas concretas para asegurar que los actos jurídicos individuales correspondan a las normas generales”.⁵

Sin embargo, contrario sensu, García-Pelayo señala que la idea del estado de derecho tiene sentido desde el punto de vista jurídico y político, en tanto que representa la funcionalidad del sistema estatal, e introduce en ese sistema la normalización, la racionalidad y por ende, la disminución de factores de incertidumbre.

El estado de derecho surge como oposición explícita al estado absoluto: debido a que en esta última forma de Estado, de hecho, los titulares del poder eran absolutos, o sea que se liberaban de cualquier poder superior a ellos. Actualmente, en gran parte de los

⁴ Kelsen, Hans. **Teoría general del estado**, Pág. 300.

⁵ **Ibid.**, Pág. 301.



estados del mundo los derechos civiles y políticos están garantizados a todos los individuos sin distinción alguna, gracias a la evolución histórica y política que, a partir del estado absoluto, ha aportado al surgimiento del llamado estado de Ley o de derecho.

Partiendo de que el estado de derecho se fundamenta en la Constitución, se han establecido cuatro tendencias que son las siguientes: la liberal, la social, la democrática y la cultural.

Durante la época del siglo XX predominaba el constitucionalismo liberal en el cual las constituciones se estructuraban principalmente para respetar y velar por los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad, de las personas. Algunos de sus corolarios (proposición que no necesita comprobarse sino que se deduce fácilmente de lo demostrado antes) eran los derechos de asociación, petición, sufragio y libertad de conciencia.

El constitucionalismo social en América, apareció y tomó fuerza en la carta de Querétaro en el año de 1917 y en la Constitución alemana de Weimar del año de 1919. Esta última Constitución fue la que tuvo mayor influencia en todo el continente europeo, en tanto que la Constitución mexicana recibió mayor difusión en toda América Latina. "Las tesis sociales de Weimar tuvieron resonancia en las sociedades industriales, debido a que con ellas se permitían hacer frente a las presiones obreras que encontraban inspiración en la revolución soviética. Las tesis mexicanas fueron más atractivas para todos aquellos que desean paliar la inquietud de todas las sociedades



rurales".⁶

Las características esenciales del constitucionalismo social consistieron en el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, es decir (la formación de sindicatos o asociaciones profesionales para proteger sus derechos frente a una clase patronal, para obtener mayores beneficios económicos y sociales), derecho a la huelga, la cual en años anteriores había sido constitutiva de delito, derecho a la contratación colectiva, y el acceso a la riqueza (en el caso mexicano significó una amplia gama de acciones de naturaleza agraria), además de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. Así es como se explica el apareamiento de la seguridad social, de la creación de los tribunales laborales, y la defensa de derechos como la jornada de trabajo, el salario y el descanso obligatorio. También aparecieron los derechos prestacionales con cargo al Estado, como los concernientes a educación, salud, vivienda y abasto.

Los efectos que más fueron señalados durante la etapa del constitucionalismo social fueron específicamente los de servir como base a la acción intervencionista del Estado, esto debido a que anteriormente el Estado no se entrometía en ninguna acción social, educativa, económica, cultural ni mucho menos velar por los derechos individuales de las personas, tal y como lo reflejaba la frase *laissez faire, laissez passer, que le monde va de lui meme* (dejar hacer, dejar pasar, que el mundo va por sí solo).

⁶Kant, Emmanuel, **Filosofía de la historia, fondo de cultura económica**, Págs. 265 y 266.



El constitucionalismo democrático, fue objeto de importantes previsiones a partir de la Segunda Guerra Mundial. Los sistemas parlamentarios, de Inglaterra preveían en la mayoría de países europeos, sistema al cual se antepuso el presidencialismo con la independencia de Estados Unidos, el cual se caracterizó por su progresiva flexibilidad para hacer más receptivos los instrumentos y procedimientos de control político, de origen parlamentario (es decir la interpelación). Y en Estados Unidos incluso se establecieron límites a la reelección presidencial.

Como característica del constitucionalismo democrático se empezaron a reconocer los partidos políticos; con la garantía de procesos electorales libres e imparciales; es decir que se le seguía dando importancia al derecho fundamental de la libertad que supone la autodeterminación que tienen las personas para actuar de determinada manera; se propugnó por la descentralización del poder, lo que suponía que se le diera participación a la mayoría de ciudadanos para elegir a sus autoridades y con ello hacer más efectivo el principio de que el poder radica en el pueblo quien lo delega para su ejercicio en sus respectivas autoridades incluyendo las formas del estado federal y regional; el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de democracia semidirecta, a veces incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la revocación de los representantes.

El constitucionalismo cultural se desarrolló en la última década del siglo XX e hizo énfasis en los derechos culturales debido a que éstos permitían un mayor desarrollo



económico, social y político para los pueblos que por tanto tiempo habían sido privados de los mismos y consecuentemente los colocaban en un estrato de discriminación, y poca competitividad con respecto a otros pueblos. Estos derechos culturales no son, como los sociales, derechos de clase, ni como los democráticos, derechos universales.

Los culturales son derechos colectivos que traducen intereses muy concretos y que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre los más relevantes están los Derechos Humanos, pero la gama es muy amplia. Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio, el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

El estado social de derecho permitiría al movimiento obrero y a la burguesía de aquel entonces alcanzar un equilibrio jurídicamente regulado. Es decir, que se planteaba la posibilidad de un orden justo de la autoridad sobre la economía, particularmente mediante la limitación de la propiedad privada, la subordinación del régimen laboral al derecho, la intervención coercitiva del Estado en todo aquel proceso productivo y la traslación de la actividad económica del ámbito del derecho privado a las actividades del campo.

La expresión estado social liberal se utilizó para caracterizar a sociedades industrializadas de occidente, en donde se garantizaron las posibilidades del desarrollo individual, limitando al mismo tiempo el egoísmo que perjudicaba la libertad del



conjunto.

En un estado de derecho el poder que el pueblo delega a sus gobernantes queda subordinado al ordenamiento jurídico vigente, el cual se integra con todas las normas jurídicas emitidas por el Organismo Legislativo para regular la conducta armónica de los miembros de una sociedad. Más sin embargo, no es suficiente con que exista una autoridad pública sometida al derecho para que se esté en presencia de un verdadero y auténtico estado de derecho, pues es necesario que la misma ley contemple los mecanismos necesarios que deben seguirse en el caso de que una autoridad o funcionario público quebrante un precepto jurídico para restablecer el orden quebrantado y consecuentemente preconizar el imperio del derecho.

Sin embargo el ordenamiento jurídico que impone límites al ejercicio del poder, debe poseer también las características de legalidad y legitimidad, para que efectivamente pueda hablarse de un estado de derecho.

El concepto de estado de derecho es aquel que se caracteriza porque los poderes públicos y su respectiva actividad se encuentran regulados por normas generales, y en base a ello los gobernantes dentro de un estado de derecho deben sujetar su actuación a la ley, pues no son superiores a la ley y en consecuencia deben adecuar sus actuaciones y ejercicio del poder que les a sido conferido, dentro de los límites que las mismas leyes les establecen. El concepto de estado de derecho se explica por dos nociones: El estado de derecho en sentido formal y el estado de derecho en sentido material.

El estado de derecho en sentido formal es aquel en donde un estado de derecho se fundamenta en una ley, la cual es el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos. Esto conlleva a que se faciliten las interacciones humanas, que se permita la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos; y así mismo que se ayude al desarrollo económico sostenible y a la paz social. Para que un estado de derecho sea efectivo y cumpla con su finalidad es necesario que se produzcan los siguientes presupuestos:

- a. que el derecho sea el principal instrumento de gobierno;
- b. que la ley sea capaz de guiar la conducta humana;
- c. que los organismos de Estado, la interpreten y apliquen congruentemente.

Desde su sentido material, el estado de derecho es el vínculo que se tiene a la observación de las leyes de un país, pues sería ineficaz si no se pudieran garantizar por parte de las leyes aquellos derechos que son fundamentales para las personas. Es decir todos aquellos mecanismos que la misma ley contempla para lograr la eficacia de las normas jurídicas, pues de nada serviría todo un catalogo de derechos, sin los procedimientos a seguir para garantizar la armonía entre los miembros de una sociedad.

1.2 Requisitos de un estado de derecho

- “1. Crear diferentes órganos de poder del estado, en el cual cada uno de ellos debe asumir sus respectivas funciones de gobierno.
2. Los diferentes órganos de poder del estado deben actuar autónomamente. Es decir,



(dictámenes o decisiones que no pueden ser invalidadas, modificadas o anuladas por otro órgano).

3. La ley debe de establecer la forma en que se nombran a los titulares del respectivo órgano, y las formalidades para poner término a sus cargos.

4. El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, es decir, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en autoridades específicas, las cuales tienen temporalmente el poder en sus manos mientras revisten su cargo.

5. Y el requisito más importante tiene que ver con las normas jurídicas del respectivo estado como las actuaciones de sus autoridades cuando aplican dichas normas jurídicas, deben respetar, promover, consagrar y garantizar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza de las personas y de los cuerpos intermedios que constituyen la trama de la sociedad; Esto a efecto de evitar que los funcionarios públicos lesionen derechos de los particulares, es decir que se le imponen límites a la actuación de dichos funcionarios”.⁷

1.3 Principios del estado de derecho

1. El principio de sujeción o imperio de la Ley: Este principio se refiere a que el poder está sometido a normas jurídicas preestablecidas. En este tipo de organización, las personas obedecen a los principios y a las leyes, antes que a los funcionarios. El poder

⁷<http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a5.html> (10 de junio de 2009)



político solo puede expresarse a través de actos sometidos a las reglas, que no dependen únicamente del propio poder. Los gobernantes y los legisladores de toda clase son esclavos de las leyes, para evitar que los ciudadanos sean esclavos de los poderosos.

Este principio se encuentra regulado en el artículo 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.- El principio de limitación.- En el estado de derecho este principio se ejerce, sin excepción alguna, un poder limitado, circunscrito por las leyes. No hay poderes absolutos o totales, ese concepto es contrario al sistema. El principio de sujeción se concreta en el de limitación. Las potestades públicas son regladas y muy excepcionalmente discrecionales.

Con respecto a este principio la Corte de Constitucionalidad guatemalteca dice: "Esta corte advierte que los derechos individuales contenidos en la parte dogmática de la constitución no se conciben en forma absoluta, sino que las libertades están sujetas a la ley, la que establece los límites naturales que dimanar del hecho real e incontrovertible de que el individuo vive en un régimen de interrelación."

3.- El principio de legalidad.- Es un precepto básico según el cual, desde el poder solo se puede hacer aquello que está expresamente mandado por la Constitución o la Ley.

Esto es lo que podría llamarse el principio de atribución de potestades, lo que significa



que los gobernantes y los funcionarios no tienen, en realidad derechos, en el sentido filosófico y civil del término, porque los derechos inmanentes solo corresponden a las personas naturales, a los seres humanos, en virtud de su dignidad. Los mandatarios y los diputados comunes o constituyentes, tienen apenas facultades transitorias, revocables y condicionadas, derivadas de una norma legal que les atribuye o asigna tal poder. Esas facultades no pueden lesionar jamás los derechos fundamentales.

4.- El principio de motivación: Este principio consiste en que el estado de derecho prohíbe absolutamente la arbitrariedad de las autoridades, más aún, la sanciona, de allí que los poderes públicos cuando expiden cualquier acto, llámese ley, reglamento, acto administrativo o sentencia, están obligados a motivar la decisión basándola en normas preestablecidas, todo esto como consecuencia del principio de legalidad propio de derecho público.

La falta de motivación le resta eficacia a los actos emanados por los diferentes funcionarios que se encuentran en el poder público, pues les quita legalidad y legitimidad. La motivación real de los actos está asociada con su legitimidad, y es lo contrario al arbitrio o voluntad libre del gobernante o legislador.

5.- El principio de responsabilidad: Este principio determina que todos los principios anteriores se articulan y se concretan en la responsabilidad política y administrativa del Estado y de sus respectivos funcionarios y magistrados, pues son ellos quienes deben asumir y reparar las consecuencias de sus actos, cuando con alguno de sus actos violan la Constitución Política de la República de Guatemala o las leyes vigentes y con



ello afectan los derechos de los ciudadanos. Este es el fundamento de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

6.- La seguridad jurídica: Es aquel principio que inspira a todo estado de derecho, es decir que significa su razón de ser; pues supone, que todos los ciudadanos sepan que sus derechos están protegidos por las leyes y consecuentemente las violaciones a dichos derechos se pueden convertir en los delitos previstos de antemano; y a su vez asegura un mínimo de estabilidad en las reglas de juego admitidas por la sociedad. La seguridad jurídica es el hilo conductor de los demás principios del estado de derecho y es uno de los derechos fundamentales de las personas.

7.-" División de las funciones del estado: Este principio consiste en que la idea de la Constitución y del estado de derecho nació en contra del monopolio y la concentración del poder político en una sola persona".⁸ Debido a que antiguamente existía un ente soberano que era el Rey o Monarca, en quien se concentraban todas las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, todo esto generaba un evidente abuso de poder pues generalmente el rey o monarca era superior a la ley; y es por ello que el estado de derecho significa poder fraccionado, controlado, responsable y esencialmente limitado. Cualquier forma de concentración del poder es la negación del estado de derecho.

El poder concentrado es siempre arbitrario; y debe de entender por arbitrariedad obrar

⁸ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo guatemalteco**, Teoría General Tomo I, Pág. 183.



exclusivamente según la voluntad y planes del poderoso. El puro arbitrio es lo opuesto al derecho que impone reglas y conductas al poder. La división de las funciones del Estado, sus limitaciones y responsabilidades, son asuntos conceptuales y de la naturaleza misma del estado de derecho.

La concentración de poder en cualquier órgano, es contraria al estado de derecho, incluso si esa decisión tiene origen en una decisión del pueblo. No todas las decisiones del pueblo son necesariamente legítimas, ni ajustadas al derecho, porque el pueblo está sometido a la Constitución y sus decisiones también están limitadas y condicionadas por los derechos fundamentales, los principios y valores.

8.- Impugnabilidad de los actos del poder: Este principio supone que en el estado de derecho todos los actos del poder son susceptibles de impugnación, ya sea que provengan del legislador, del Organismo Ejecutivo, o de los jueces; no hay excepción para que dichos actos del poder sean impugnados, ni factor de poder exento de esta regla. Todos los actos del poder son impugnables, es decir oponerse a ciertos actos o resoluciones de un órgano superior jerárquico a través de los recursos en la vía administrativa y judicial.

1.4 Definición

Después de lo anotado anteriormente se puede concluir diciendo de manera muy sencilla, que el estado de derecho es aquella forma política en la cual el derecho sujeta tanto a gobernados como a gobernantes.



1.5 Estado de derecho guatemalteco

En Guatemala el concepto de estado de derecho se divulgó a partir de la Constitución Política de 1985, pues antiguamente los escritores jurídicos y políticos anteriores al año citado, se referían al estado de derecho, sin explicaciones.

La instauración del estado de derecho, depende de un proceso de evolución, cuya duración puede ser corta o prolongada, dependiendo de la cultura, la historia y los antecedentes, o de las condiciones políticas y sociales internas de cada Estado. "El estado de derecho es una construcción jurídica, basada en 3 principios fundamentales:

1. Principio de derechos humanos;
2. Principio de diferenciación de funciones públicas; y
3. Principio de libertad de los particulares.

Cuando se indica que el estado de derecho es una construcción jurídica, se basa fundamentalmente en el voto popular, pues sin este voto, no es posible la construcción jurídica. El voto es un atributo que equivale a la voluntad manifestada, libre y mayoritaria. La construcción jurídica requiere según el maestro Garrido Falla de tres momentos; un momento político, un momento jurídico y otro momento electoral. El momento político, es aquella etapa en donde el jefe de estado del gobierno, conjuntamente con los jefes de los partidos políticos, organizados previa negociación, asume el compromiso de instaurar la constitucionalidad, en cierto plazo. La negociación política culmina generalmente con acuerdos y entendidos políticos, excluyéndose todos aquellos acuerdos y entendidos contrarios a la ética, el derecho y la justicia que es



elemento fundamental para poder hablar de un estado de derecho.

El momento jurídico, es aquella organización del orden jurídico y del poder público, organización que se lleva a cabo, en la Constitución Política de la República de Guatemala.

El tercer momento electoral, es la elección general de las principales autoridades del estado de derecho”.⁹

La finalidad de los procesos electorales en la actualidad, consiste en que el pueblo a través de la libertad que tiene para hacer efectivo el sufragio universal y secreto, es decir el voto, elija a las personas idóneas para que lo representen en el ejercicio del poder público para garantizarles el pleno goce de sus derechos y también de sus libertades.

1.6 Clases de estado de derecho

En la doctrina existen tantas clases de estado de derecho como autores se han dedicado a la investigación de tan importante tema; sin embargo en el presente trabajo de investigación se hará únicamente referencia a las clases de estados de derecho que se consideran más importantes debido a que aportan aspectos muy relevantes en los estados de derecho que existen actualmente en los países del mundo, y que son las siguientes:

⁹ *Ibid.*, Págs. 180, 181, 182, 183.



a) Estado constitucional de derecho: “El estado de derecho fue aprobado por el estado constitucional de derecho, La ley está subordinada a la constitución, que es tan rígida, y el Tribunal Constitucional se establece para garantizar su cumplimiento”.¹⁰

El principio de legalidad no solamente obliga a la administración pública y a la jurisprudencia, sino también al legislador ordinario; cuando se habla de legislador ordinario se refiere a aquellos funcionarios públicos que han sido electos de manera directa por el pueblo para la elaboración de leyes, los cuales pueden ser diputados del congreso o del senado, que se diferencian de los legisladores extraordinarios que integran las asambleas constituyentes, y este tipo de funcionarios debe de respetar en toda su actuación la Constitución.

Además de la reserva de ley ordinaria, que establece que una determinada cuestión debe ser regulada por la ley, se introducen al estado de derecho fortalecido, que también limita la discreción del legislador ordinario, y el tema de derecho constitucional.

El estado constitucional de derecho implica un conocimiento que pasa de la teoría cognitiva del derecho.

b) Estado de derecho formal: “Éste se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma”¹¹; es así que el poder del Estado queda subordinado al

¹⁰ **Ibid.**, Pág. 187.

¹¹ www.Wikipedia,laenciclopedia Libre.(11 de junio de 2009)



orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

Sin embargo, no basta con que exista una autoridad pública sometida al derecho, para estar en presencia de un verdadero y auténtico estado de derecho, el ordenamiento jurídico del respectivo estado, debe reunir una serie de características que dan origen a un estado de derecho real o material. El concepto de estado de derecho se explica conforme a la doctrina por dos nociones que son: El estado de derecho en sentido formal (es decir la forma) y el estado de derecho en sentido material (o sea el fondo del estado de derecho).

c) Estado moderno de derecho: La época moderna significó para los países de Europa importantes cambios en su ordenamiento político. Pues el fenómeno más destacado para este continente fue el surgimiento del estado moderno: en donde existía un territorio con fronteras determinadas, a cargo de un gobierno común y un sentimiento pleno de identificación cultural y nacional de los habitantes que formaban dicho territorio.

“Los reyes de aquellas épocas fueron quienes iniciaron este proceso a lo largo de los siglos XIV y XV quienes estuvieron interesados en concentrar el poder en su persona, debieron negociar con los señores feudales, quienes cedieron sus derechos individuales sobre sus feudos, a cambio de una serie de privilegios. Los que no



estuvieron dispuestos a transigir, fueron sometidos a través de violentas guerras.

Algunos de estos nobles, ante el poder del rey no les quedo más que convertirse en una nobleza aburguesada, quienes liberaron ciudades y se convirtieron en burgomaestres (primer autoridad municipal de algunas ciudades, con funciones análogas a las de los alcaldes de otros países), vasallos directos del rey. De este modo, el concepto feudal de lealtad fue reemplazado por los de autoridad¹² y obediencia, propios de un estado con poder centralizado.

En el siglo XVII, época en la cual el poder político de los monarcas se fortaleció hasta eliminar cualquier forma de representatividad, dando lugar a la existencia de las denominadas monarquías absolutas.

La monarquía constituyó un estado moderno sobre la base de una dirección fuerte, contando con los medios para sostenerla. Con esto, el rey consiguió la resignación de la sociedad, a cambio de un cierto orden y progreso.

Uno de los más claros ejemplos del absolutismo lo constituyo el Estado de Francia; durante el siglo XVII, pues este país se convirtió en la más grande de las potencias europeas, después de lograr la consolidación de sus fronteras, pues debido a sus innumerables guerras con los países vecinos. Es por ello que el Rey Luis XIV (1643-1715) fue el mejor ejemplo de lo que sería el estado monarca absoluto, es decir aquel en donde el Rey estaba por encima de toda ley.

¹² **ibid.**



d) Estado liberal como estado de derecho: El estado de derecho se encuadra en el marco del Estado Liberal pero no lo agota. Su configuración aparece marcada por dos planteamientos fundamentales.

-“Por el rule of law (Regla de la ley). Consecuencia de los enfrentamientos producidos en Inglaterra entre los defensores del parlamentarismo y los defensores del absolutismo monárquico. Este concepto supone el imperio del Derecho, es decir, la primacía del principio de legalidad como expresión de la soberanía popular recogida en el Parlamento.

- Por los planteamientos del iusnaturalismo racionalista de origen protestante que proponen el alejamiento del derecho de las cuestiones éticas y morales; al mismo tiempo que establecen la vinculación entre el estado y el derecho.

Pero en realidad la formulación del estado de derecho surge en la doctrina alemana. Kant representa la culminación de la concepción racional del derecho y del estado. La doctrina alemana no responde a los mismos criterios que la anglosajona pues su proceso de evolución histórica fue distinto. Frente al rule of law que sitúa en una posición suprema al Parlamento, la doctrina alemana, donde esta supremacía no existía, ofreció la formulación del estado de derecho según la cual el poder legislativo asume el monopolio de la ley, y el ejecutivo la capacidad de hacer cumplir lo dictado por el legislativo”.¹³

¹³ Kelsen, Hans. **Ob. Cit.** Pág. 310.



e) El estado de derecho democrático: El estado liberal es aquel que niega la participación y representación de la mayor parte de la población, a través de emisión de leyes que tienen por objeto prohibir y limitar el ejercicio de derechos, o bien leyes de excepción que suspenden derechos de forma indefinida.

El estado liberal niega la participación y representación del grueso de la población, a través de leyes para prohibir y limitar el ejercicio de derechos, o bien leyes de excepción que suspenden derechos de forma indefinida. Las conquistas de incipientes derechos de reunión, asociación, expresión pública, prensa, huelga, garantías individuales y, sobre todo, el sufragio universal, son concesiones que se han dado con perennidad, finalmente, cuando hay garantía de que el control político y social de los aparatos del Estado, y otros mecanismos en la sociedad civil, son suficientes para garantizar la hegemonía del sistema dominante.





CAPÍTULO II

2. Organización del estado de Guatemala

"Guatemala, es una expresión que viene del náhuatl Quauhtlemallan, que significa lugar de muchos árboles,"¹⁴ oficialmente, la República de Guatemala, es un país de América Central con características muy peculiares y con una cultura autóctona que posee influencia de su cultura maya, todo el país es atractivo por sus riquezas naturales, las cuales ocasionan la visita de muchos turistas.

Guatemala es un país que cuenta con un territorio montañoso, con una gran cantidad de bosques, el cual se encuentra dotado de ruinas mayas, lagos, volcanes, orquídeas, diversidad de climas y aves exóticas. Es uno de los países más bellos de América Central, limita al oeste y norte con la República de México, al este con la República de Belice y por el Golfo de Honduras, al sureste con Honduras y El Salvador, y al sur con el océano Pacífico.

El país de Guatemala tiene 108.889 km² (la República de Guatemala mantiene un diferendo territorial con Belice, por 12.000 km²). Su capital es la Ciudad de Guatemala llamada oficialmente nueva Guatemala de la Asunción. Su población indígena compone un tercio de la población del país. Su idioma oficial es el español, asimismo cuenta con idiomas mayas característicos de cada grupo

¹⁴ Mendoza G., Lissette Beatriz. Ob Cit. Pág. 188.



indígena.

La actual política de Guatemala está regida por la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y reformada en 1994 en la que se establece a Guatemala como un estado libre, independiente y soberano. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Cuando se habla de organización, se refiere a toda aquella estructura que en este caso es adaptada al Estado de Guatemala, para ello es necesario indicar que Guatemala está estructurada a partir de tres organismos que son: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial; cada uno de ellos mantiene funciones específicas que contribuyen al desarrollo del país.

El Organismo Legislativo a grandes rasgos se dedica especialmente a la emisión y promulgación de leyes que van a dirigir el comportamiento de los miembros de una sociedad para que los mismos vivan en armonía; el Organismo Judicial se encarga fundamentalmente de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado y el Organismo Ejecutivo se encarga de prestar todos los servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población, tales como educación, salud, trabajo, seguridad y otros.

De allí que para que el Estado de Guatemala, pueda cumplir esta función es necesario que el territorio nacional mantenga una división administrativa que facilite el ejercicio de su función, significa esto que para que se puedan prestar los servicios públicos de una mejor manera es necesario conocer las necesidades de la población atendiendo a sus



características sociológicas, climáticas, ideológicas y culturales; y en este caso la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 224 establece, que “el territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios”.

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

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

Para poder cumplir con esta división administrativa, se han creado los consejos nacionales de desarrollo urbano y rural, coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley de la materia establece.

La función de los concejos nacionales de desarrollo urbano y rural es la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

Sin embargo de conformidad con la Ley Preliminar de Regionalización se han creado Regiones que son delimitaciones territoriales de uno o más departamentos que reúnen condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de



gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública participen sectores organizados de la población.

Motivo por el cual el país se organizó en ocho regiones, y en cada una de las cuales se estableció un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la misma ley establece.

Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El gobierno de los departamentos se encuentra a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente Constitucional de la República, quien debe reunir las mismas calidades que un ministro de estado y goza 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.

En cada departamento existe un Consejo Departamental de Desarrollo, mismo que es presidido por el gobernador departamental; estos consejos departamentales de desarrollo están integrados por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.



Los consejos regionales y departamentales de desarrollo urbano y rural reciben el apoyo financiero necesario para poder cumplir sus funciones de parte del Gobierno Central, pues la idea fundamental al momento de crear estos consejos fue el de lograr con ellos la descentralización administrativa mediante la participación de todos los sectores involucrados.

2.1 Fundamento constitucional

El estado de Guatemala, como estado de derecho tiene su fundamento en la Constitución Política de la República, al establecer en el Artículo 1 que se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común, y son deberes del estado garantizarle a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

a) Organización del estado de Guatemala: La organización del Estado de Guatemala, dentro del estado de derecho, posee un fundamento constitucional, fundamento que se estudia con precisión en el derecho administrativo, para establecer las bases en que se apoya la administración pública guatemalteca. La organización constitucional se apoya en las siguientes bases: el poder público, el Organismo Ejecutivo, la Presidencia de la República, los decretos, la descentralización, la organización territorial, y el Congreso de la República.

El Organismo Ejecutivo como parte de la organización del estado, es sin duda la base de la administración pública guatemalteca, por lo tanto, vale la pena, enumerar los



elementos que integran el Ejecutivo:

1. Presidente de la República,
2. Vicepresidente de la República
3. Ministros de Estado
4. Viceministros de Estado y
5. Funcionarios dependientes;

El Presidente de la República de Guatemala, constitucionalmente, es un jefe de estado por cuanto que es la cabeza del gobierno, pues es el encargado de dirigir los destinos del país; y es el superior jerárquico de la administración pública, a la par de quienes también puedan considerarse superiores jerárquicos, tales como: los Ministros de Estado, por ejemplo; Técnicamente, el Presidente de la República no se ubica en un grado superior sino en un grado supremo.

Otra base no menos importante son los decretos o leyes formales. Toda la organización del Estado de Guatemala se basa en decretos dictados por el Congreso de la República o en leyes formales, las cuales constituyen el instrumento jurídico regularmente utilizado para establecer las estructuras organizacionales y funcionales del Ejecutivo.

La organización constitucional del Estado no podría funcionar adecuadamente sin la descentralización, una base fundamental de su misma estructura. La descentralización administrativa es la técnica de hacer gobierno o la técnica para administrar, dependiendo de la regulación definida en la Constitución Política. Esta Constitución, precisamente, declara que la administración será descentralizada, en el segundo



párrafo del Artículo 224, dando a entender que la administración pública no será centralizada.

Finalmente, dos bases de organización constitucional indispensables son la Organización Territorial y el Congreso de la República. En cuanto a la organización territorial, ésta se basa en departamentos y municipios.

2.2 Personalidad jurídica

La personalidad jurídica supone que sí el Estado es o no una persona. Si no tiene categoría de persona no se puede entender, pues es un ente al que el derecho le da la investidura para poder ser sujeto de derechos y obligaciones; sin embargo al catalogarse como persona jurídica, se entiende que es un ente distinto de cada uno de los miembros que lo conforman, es decir que se le considera como a una persona diferente de las personas que integran los diferentes organismos del Estado, tales como el Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, Organismo Judicial, entidades autónomas y descentralizadas.

Además la existencia de personalidad jurídica garantiza, que el estado sea perpetuo, es decir que el estado siga igual en el transcurso del tiempo, pues solo se renuevan las autoridades que se encuentran encargadas del mismo; las cuales se conocen como gobernantes y que a su vez éstas constituyen solamente un elemento del Estado; y es precisamente esto lo que se explica con la ya conocida teoría del órgano que explica porqué los órganos administrativos permanecen en el tiempo indefinidamente aunque



cambien sus funcionarios o autoridades.

En cuanto a la personalidad jurídica del Estado, han existido diferentes teorías en la doctrina; dentro de las cuales unas que han negado la existencia del Estado como persona, y otras que por el contrario aceptan la existencia de la personalidad jurídica en el Estado.

Dentro de las teorías que niegan la existencia de la personalidad jurídica del Estado se encuentran las siguientes:

a) Teoría de Savigny: Este tratadista era un defensor de la escuela histórica del derecho. "Negó que el Estado tuviera personalidad Jurídica,"¹⁵ indicando que el Estado como ente es una ficción, un ente abstracto, es decir que se trata de una invención del derecho, debido a que solo pueden tener personalidad jurídica las personas individuales o físicas también llamadas personas naturales y las personas colectivas como el Estado, las municipalidades y el excepcional caso de la Universidad de San Carlos de Guatemala por ejemplo, eran únicamente seres ficticios debido a que para poder ejercitar sus derechos y contraer obligaciones según este tratadista, necesitaban hacerlo a través de una persona individual.

b) Teoría de Duguit: Según este famoso tratadista el Estado tampoco podía tener personalidad jurídica pues "el Estado era solamente una idea o una abstracción. Esta teoría tuvo su fundamento y desarrollo en una serie de aspectos, de los cuales se

¹⁵ Calderón Morales, Hugo H., **Derecho administrativo I**, pág. 161.



mencionaran únicamente los siguientes.

1. En la doctrina (es decir la ciencia jurídica): o entendido de otra manera lo que dicen los teóricos.

2. O en el derecho: Lo que la ley dice, escuela de exégesis.¹⁶ Cuando los teóricos hablaron de la naturaleza jurídica del estado, estaban anticipando bajo otro punto de vista; si el estado tiene o no personalidad jurídica, es decir si era sujeto de derechos y obligaciones, debido a que esta investidura únicamente la otorga el Estado.

Así como había quienes afirmaban que el Estado carecía de personalidad jurídica habían otros tratadistas que aceptaban la existencia de personalidad jurídica del Estado; y a su vez algunos de estos teóricos se fueron a los extremos y dijeron que “el estado tenía doble personalidad; una personalidad de derecho público y la otra de derecho privado”.¹⁷ Afirmando estas teorías que cuando el Estado actúa como ente soberano tiene relaciones con otros estados y con los particulares; estas relaciones se dan con el carácter de autoridad, la personalidad que ejerce el Estado es de Derecho Público; cuando las relaciones son de coordinación con los particulares, por ejemplo, celebrando un contrato sujeto al derecho civil, el Estado actúa con su personalidad de derecho privado.

“Otra corriente señala que el Estado tiene una personalidad única, pero que tiene una

¹⁶ **ibid.**

¹⁷ **ibid.** Pág.159.



doble voluntad, una voluntad de derecho público cuando las relaciones son con el carácter de autoridad y otra voluntad de derecho privado que se produce cuando el Estado entra en relaciones de coordinación con los particulares.”¹⁸

Todas estas teorías han sido fuertemente criticadas, pero actualmente se encuentran ya superadas debido a que ya que el Estado se cataloga como una persona jurídica de derecho público, con una sola personalidad y una sola voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y Leyes Administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.

Es el Estado pues una sola persona pero con ambos campos de actuación, actuando a veces con su poder de imperio o con su poder de particular, realizando distintos cometidos y fines pero es una sola persona y lo jurídico viene por ser reconocido por el derecho. El estado como persona no nace de la norma si no desde cuando ya existe una comunidad organizada y luego hacen un pacto que es la constitución.

En Guatemala la misma ley le otorga la calidad de persona jurídica al Estado de Guatemala, ya que el Código Civil en el Artículo 15 establece, entre otras, que “Son personas Jurídicas:

1º. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la

¹⁸ **ibid.**



ley...".

En el caso del estado de Guatemala se puede notar que es la Ley la que le confiere personalidad jurídica al Estado, debido a que la ley ha sido creada por un organismo facultado para el efecto, y son quienes representan al pueblo, es por ello que para alcanzar el debido reconocimiento, basta la condición de "institución de derecho público".

Previo a definir lo que se entiende por "institución de derecho público", en este trabajo de investigación, cabe señalar que en Guatemala muchas de las leyes que se dictan contemplan en su articulado el reconocimiento de la personalidad jurídica en forma directa y expresa, pero sin embargo también, se dictan leyes que en su articulado no logran reconocer la personalidad jurídica del Estado, omitiendo toda declaración al respecto.

2.3 Ventajas y desventajas

A continuación se explican brevemente cada una de ellas.

a) **Ventajas:** Las ventajas de que el Estado de Guatemala se encuentre dotado de personalidad jurídica, se exponen seguidamente:

1. **Perpetuidad o continuidad estatal:** Significa que cambia la población, pero el estado



sigue, se refiere también a la variabilidad de gobiernos;

2. El estado puede establecer relaciones patrimoniales con otros sujetos de derecho: de tipo económico, puede negociar, endeudarse, prestar, contratar con otros estados o individuos;

3. Se pueden establecer o iniciar acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra el estado: si el estado es sujeto de derecho puede realizar contratos con otros sujetos de derecho, y si no cumple con el contrato se puede demandar por incumplimiento, se puede demandar al estado el pago debido, cuando el estado causa un daño (hay una norma que dice que todo daño debe indemnizarse), y aparte cuando un funcionario causa un daño el estado también es responsable;

4. Intervención procesal del Estado en juicio en calidad de demandante y demandado; esto significa que el Estado de Guatemala puede demandar a cualquier persona en contra de quien tenga un derecho que exigir y a su vez también cualquier persona puede demandar al Estado alegando algún derecho que le asisto, en otras palabras el Estado puede actuar como persona jurídica pasiva o activa;

5. La personalidad, fundamenta la participación de los funcionarios públicos; en la suscripción de toda clase de documentos oficiales: tratados, convenios, contratos, acuerdos, demandas judiciales o actos jurídicos de toda naturaleza;

6. La personalidad, fundamenta las relaciones jurídicas y no jurídicas. La personalidad es el vehículo jurídico por el cual se sostienen relaciones jurídicas y no jurídicas, entre el Estado y otras organizaciones públicas y privadas, y los particulares. No se conciben relaciones jurídicas entre organizaciones públicas y privadas y personas individuales, sin personalidad. Materialmente, una organización pública puede existir, pero sin personalidad jurídica, debe considerarse jurídicamente inexistente ya que la



personalidad es la base de su funcionamiento.

b) Desventajas: El hecho de que el Estado de Guatemala tenga personalidad jurídica no supone la existencia de alguna desventaja, pues por lo indicado anteriormente sus ventajas son muchas, es decir que sí el Estado no tuviera personalidad nunca se podrían reclamar los daños y perjuicios que ocasionan sus funcionarios y empleados públicos, y esto dejaría a la mayoría de los administrados en una situación de desprotección frente a los abusos de los mismos.



CAPÍTULO III



3. Sistemas de organización de la administración pública

Se explican a continuación las siguientes formas de organizar a la administración pública guatemalteca.

3.1 Breve introducción

El Presidente de la República de Guatemala como parte fundamental de la integración del Organismo Ejecutivo, realiza dos funciones; una como jefe de Estado y la otra como superior jerárquico de la administración pública.

Pues para que dicho funcionario pueda cumplir con esta función debe organizarse a toda la administración pública para prestar los respectivos servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la población y con ello cumplir el fin de procurar el bien común.

Para ello se entienden como sistemas de organización de la administración pública, "las formas o el modo de estructurar las partes que integran el organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado señaladas en la



Constitución Política de la República de Guatemala”.¹⁹

En el transcurso del desarrollo del derecho administrativo han existido diferentes formas de organización, las cuales serán adoptadas por el Estado dependiendo de la cantidad de necesidades que se pretendan satisfacer.

Existen cuatro sistemas de organizar a la administración pública los cuales se detallarán en el presente trabajo y que son los siguientes:

- a. “Centralización o concentración administrativa.
- b. Desconcentración administrativa.
- c. Descentralización administrativa.
- d. Autonomía administrativa o autarquía administrativa”.²⁰

3.2 La centralización o concentración administrativa

La centralización administrativa es una forma fundamental de organizar a las entidades públicas de carácter administrativo, su cualidad principal consiste en que dichas entidades se encuentran íntimamente relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico, es decir que en la centralización administrativa “el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la administración pública que reúne las facultades de decisión”,²¹ pues es en este sistema en donde los órganos administrativos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una

¹⁹ Godínez Bolaños, Rafael, **Los sistemas de organización de la administración pública**, Pág. 1”

²⁰ Calderón Morales, Hugo H., **Ob. Cit.** pág. 215.

²¹ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pública, Pág. 432.



situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública correspondiéndole esta forma de organización al Organismo Ejecutivo como el encargado de administrar los servicios públicos.

En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República de Guatemala; y subordinados a él se localizan, todos aquellos órganos públicos inferiores; es por ello que las ordenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al órgano inferior, es decir del Presidente hacia los subordinados; de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

La competencia administrativa, es al órgano administrativo lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del derecho civil.

La competencia administrativa, consiste pues en toda aquella serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración pública, para que hagan, no hagan o se abstengan de hacer; en materia de administración pública.

Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos.



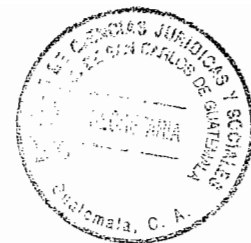
Los órganos administrativos que forman parte de la administración pública de Guatemala son: El Organismo Ejecutivo, el cual se encuentra estructurado de la siguiente manera: El Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministros, Viceministros, Directores departamentales, y los Gobernadores departamentales.

En este sistema la decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno que en el caso de nuestro país es el Presidente.

“Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior jerárquico, ejecutándolas sin poder cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política”.²²

En Guatemala, la administración pública, es eminentemente centralizada, con un mínimo de tendencia a la descentralización administrativa, significa esto pues que la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior, que es el Presidente de la República; y estas políticas se orientan hacia el inferior jerárquico que es el, Vicepresidente de la República, posteriormente se remiten a los Ministros y Viceministros de estado, y por último a las direcciones generales, todas ellas con gran influencia en las entidades descentralizadas y autónomas, al menos en políticas y lineamientos en el ejercicio de su función especializada.

²² Del Río González, Manuel, **Compendio de derecho administrativo**, Pág. 148.



A. Características: La centralización administrativa se caracteriza por:

- a) "Existencia de un Superior Jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República;
- b) Existencia de la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo, Vicepresidente, Ministros Viceministros de Estado",²³ etc.;
- c) Existencia de jerarquía dentro de los órganos administrativos en donde se manifiestan los poderes de la misma: Poder de mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc., que fueron analizados dentro de la jerarquía administrativa;

B. Elementos: Dentro de los elementos que conforman la centralización de la administración pública se encontraron los siguientes:

- a) Unidad de mando, Significa este elemento que las decisiones se inician en el vértice de la Pirámide Jerárquica, ocupada por el Presidente de la República y seguidamente por los otros funcionarios públicos, terminando con aquellos empleados del Organismo Ejecutivo que realizan las labores más sencillas como la limpieza de dichos órganos administrativos.
- b) La Jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con "las

²³ Calderón Morales, Hugo H., *Ob. Cit.* págs. 218 y 219.



relaciones de subordinación que existen dentro los organismos de la administración y que es su base principal.

c) El control que ejerce el superior jerárquico sobre los subordinados, es una de las potestades de la jerarquía.

d) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior".²⁴

D. Ventajas: Dentro de las desventajas se pueden mencionar.

a) "El órgano supremo, asegura el control político dentro de todo el territorio;

b) La actuación de los subordinados es controlada por el centro político y hay moralidad administrativa;

c) Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a dónde dirigir sus peticiones;

d) Se logran prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población";²⁵

e)" El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los subordinados;

f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico

²⁴ **Ibid.** Pág 219.

²⁵ Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, Pág. 2.



que constituye la unidad de mando”²⁶, y los administrados saben directamente a donde dirigir sus peticiones.

E. Desventajas: Estas son las siguientes.

- a) “Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;
- c) Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo;
- d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración”.²⁷

La concentración administrativa es un sistema de organización de la administración pública que tiene su base, en el control y la toma de decisiones absolutas que el Presidente de la República como jefe supremo del poder público, tiene sobre sus subordinados.

F. Definición: La centralización o concentración administrativa, es aquel sistema de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración.

²⁶ Calderón Morales, Hugo H., **Ob. Cit.** pág. 221.

²⁷ Serra Rojas, Andrés, **Ob. Cit.** Pág. 2.



3.3 Desconcentración administrativa

Las desventajas que ocasionaban el sistema de concentración administrativa y el incremento de la población hizo que la administración pública buscará nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un nuevo sistema administrativo que permitiera simplificar el uso de todos los recursos de la administración pública.

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado; pues la centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impidió que se pudieran tomar decisiones expeditas, pues en muchas ocasiones para que se pudiera emitir un acto administrativo se requería que los tramites ascendieran desde los órganos inferiores al superior y luego vuelven al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.

La desconcentración administrativa como forma de organización de la administración pública surge para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación



de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central.

Los organismos desconcentrados dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

El organismo desconcentrado tiene cierto tipo de autonomía a la que se le llama autonomía técnica, esta significa que el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria; no obstante el otorgamiento que la Ley le hace al órgano administrativo de su autonomía técnica y presupuestaria, el organismo carece de capacidad jurídica, pues sigue existiendo el nexo de jerarquía.

El organismo administrativo además carece de patrimonio propio, por lo que no es capaz de formular su propio presupuesto, sino que este le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende, o sea en nuestro caso el Presidente de la República.

Respecto a las facultades administrativas que le son otorgadas al órgano administrativo, estas pueden ser, en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cuál dependen, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.

A. Características: La descentralización administrativa tiene las siguientes características:



- a) "Otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas"²⁸;
- b) El manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, pues este va dependiendo de las necesidades que tengan que satisfacer;
- c) Existencia del nexo de jerarquía;
- d) Existencia de autonomía técnica, que significa otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria, atendiendo a las necesidades de la población;
- e) Existencia de cierto grado de dependencia del órgano central.

Es necesario anotar que en este sistema no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central.

B. Ventajas: Dentro de este sistema administrativo se pueden notar las siguientes características:

- a) "La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos"²⁹;
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado algunos asuntos para los cuales la ley les ha conferido competencia administrativa;
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos, pues al encontrarse delimitadas las funciones del

²⁸ Dromi, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**, Pág. 87.

²⁹ **Ibid.** Pág. 89.



órgano administrativo realicen de una manera más responsable su trabajo.

C. Desventajas: Este sistema presenta las siguientes desventajas:

- a) Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político³⁰; debido a que lo que pretenden es la consecución de aliados para perpetuarse muchas veces en los cargos públicos;
- b) "Se aumenta la burocracia y de consiguiente, el gasto público;
- c) El servicio es ineficiente por incapacidad técnica;
- d) Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado³¹, esto debido a que quieren ganar afiliados al partido que los ha colocado en el poder.

De conformidad con lo que establece el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala...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.

D. Definición: La desconcentración es un sistema de organización de la Administración Pública que consiste en crear órganos con ciertas facultades de decisión técnica, que se especializan en prestar determinados servicios públicos, sin que por ello desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; este tipo

³⁰ Ibid. Pág. 3.

³¹ Ibid.



de órganos son dirigidos y operados por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto propio que le es asignado por el órgano superior.

3.4 Descentralización administrativa

Debido a que el sistema de la desconcentración administrativa no le permitía una mayor libertad de actuación a los diferentes órganos que forman el organismo ejecutivo, surgió la necesidad de buscar un nuevo sistema que permitiera una mayor participación de los miembros que constituyen la sociedad en la toma de decisiones y un mejor alcance para la prestación de los servicios públicos, esto hizo que se creara la descentralización administrativa como aquel sistema de organización de la administración pública mediante el cual se transfieren desde el organismo ejecutivo a todas las municipalidades, instituciones que forman parte del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y atribuciones respectivas, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos.

La principal distinción que tienen los organismos descentralizados con los organismos desconcentrados es fundamentalmente la existencia de personalidad jurídica y patrimonio propio que se le asigna, independientemente de cual sea la estructura legal que adopten.



Sin embargo la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 145 que: “Las entidades descentralizadas actúan por delegación del Estado y que para crear entidades descentralizadas y autónomas, es necesario el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que integran el Congreso de la República”, para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias.

Cuando se habla de descentralización administrativa, nos referimos a aquellos órganos administrativos que el mismo Estado crea como personas jurídicas públicas y que se encargan de la prestación de un servicio público específico, los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados; y a través del sistema de la descentralización administrativa se transfieren las competencias y funciones a aquellas personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir una forma de control, pues la transferencia de funciones no implica que el Estado deje de controlar la forma en que se están administrando sus recursos.

A. Características: De la descentralización:

- a) Personalidad Jurídica;
- b) Órganos de representación.

1. Un órgano colegiado, que es el de mayor jerarquía y se encarga de decidir sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo.



2. Un órgano ejecutor que generalmente es el que se encarga de cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior y representar al órgano en sus diferentes actuaciones.

- c) Patrimonio propio: El cual es consecuencia de su personalidad jurídica;
- d) Denominación: Que los distingue de los demás entes públicos y privados;
- e) Régimen jurídico propio: El cual se integra normalmente con todas aquellas disposiciones jurídicas que se encargan de normar y regular la actuación propia del órgano;
- f) El Objeto: Es decir la indicación de los servicios públicos a los cuales se dedicará el órgano creado.

B. Ventajas: Los órganos descentralizados tienen las siguientes ventajas:

- a) Descongestionan la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
- b) Eficiencia, debido a que los particulares reciben un servicio más técnico y generalizado;
- c) El servicio es autofinanciable;
- d) El patrimonio se utiliza con criterios económicos y racionales;
- e) Los usuarios y los pobladores eligen a las autoridades de dichas entidades.

C. Desventajas: Sin embargo este sistema también posee algunas desventajas que a continuación se indican:

- a) Desorden de la administración pública;



- b) Crecimiento de la burocracia;
- c) Manipulación política, para el nombramiento de los titulares de las mismas, sin que cumplan con un mínimo de requisitos;
- d) Resultados ineficaces en la satisfacción de necesidades de la población;
- e) Inexistencia de planificación adecuada para la prestación de los servicios.

Este sistema de organización presenta alternativas viables para el desarrollo integral.

D. Definición: La descentralización administrativa, puede definirse entonces como aquel "sistema de organización administrativa que 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".³²

3.5 Autonomía y autarquía administrativas

Se explicará primeramente la autonomía administrativa.

Autonomía administrativa: La autonomía administrativa se refiere a aquella potestad que tienen algunos órganos administrativos para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas jurídicas y órganos de gobierno propios. Esta definición de autonomía administrativa tiene distintas variantes, de acuerdo a la institución sobre la cual recaiga el concepto autonómico. Por ejemplo cuando se habla de autonomía

³² Calderón Morales, Hugo H., **Ob. Cit.** pág. 250.



municipal surgen algunos caracteres que la enmarcan tales como: la facultad normativa (es decir la potestad que tienen los municipios para dictar sus propios reglamentos y ordenanzas), lo cual es una garantía constitucional.

Autarquía: "Autarquía, es una palabra que viene del griego autárkeia, que significa autosuficiencia"³³ y 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.

Definición: La autarquía como forma de organización de la administración pública, es la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno por sí mismo en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio y además una finalidad pública en sus funciones; es característica del ente autárquico. Según el derecho constitucional la capacidad de auto administrarse o auto gobernarse, pero conforme a estatutos orgánicos provenientes de un poder superior. Los conceptos de autonomía y autarquía, para adquirir precisión, deben estar necesariamente referidos a un sistema jurídico-político determinado, ya que existen diferencia de matices, pues las legislaciones confunden la autonomía con la descentralización administrativa.

Los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues manejan fondos públicos, sino solo privativos; esto implica, que este tipo de

³³ [\(15 de junio de 2009\)](http://www.Wikipedia,laenciclopedialibre)



instituciones tienen sus propias normas; sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al presupuesto del Estado para su subsistencia; inexistencia de un control, ni político, ni financiero; y una independencia absoluta en lo técnico y científico.

“En Guatemala, se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo que consideramos inadecuado, por cuanto algunas instituciones dependen del Estado financieramente y en otros casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, consecuentemente no podemos hablar que en Guatemala existen entidades autónomas”³⁴.

La autarquía también tiene su propia ley como ocurre con los entes autónomos y queda sujeto el ente que disponga la ley de su creación, 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.

³⁴ Calderón Morales, Hugo H., **Ob. Cit.** págs. 247 y 248.



CAPÍTULO IV



4. La competencia administrativa

Los antecedentes de la competencia administrativa tienen su origen con el surgimiento del estado constitucional o de derecho, debido a que a raíz de la Revolución Francesa surge el principio de legalidad, en donde el funcionario público no podía emitir un acto o resolución administrativo, sin la existencia de una norma legal que lo autorizara para poder actuar, ya que antiguamente en el estado absoluto de derecho se podía establecer el abuso del soberano para imponer a los particulares sus decisiones en forma arbitraria.

Esto fue generando que con la evolución del derecho administrativo se le dotara a los órganos administrativos de un elemento fundamental que era la competencia administrativa, ya que sin competencia administrativa los órganos no pueden cumplir con las finalidades que el mismo Estado se propone.

En el caso de Guatemala la competencia administrativa le confiere a los órganos administrativos las facultades necesarias para poder actuar y con ello el Estado cumple su fin contenido en el Artículo 1 de La Constitución Política de la República de Guatemala, que es la búsqueda del bien común.

La competencia administrativa, es la única forma por la cual los órganos de la administración pública pueden ejercitar la voluntad del Estado, ya que cuando un



órgano administrativo actúa sin competencia administrativa, puede llegar a caer en un abuso de poder o desviación de poder.

Características: Son las siguientes.

- a) La Competencia es otorgada por la ley: Esta característica significa que es la norma jurídica la que le va a fijar al órgano administrativo el ámbito dentro del cual debe de actuar para el cumplimiento de su finalidad;
- b) Irrenunciable: Esta característica se refiere a que como la competencia administrativa, está dada en función del interés público y en base a una norma jurídica no puede renunciarse a ella por simple voluntad del funcionario público;
- c) Inderogable: Esta otra característica significa que no puede dejarse sin efecto la competencia administrativa de un órgano por persona alguna o por decisión de los titulares del órgano;
- d) No puede ser cedida: Característica que se refiere a que la competencia administrativa "debe ser ejercitada por el órgano administrativo a quien esta atribuida, por mandato legal"³⁵ y no se la puede conferir a otro órgano;
- e) No puede ser Ampliada: Esta otra característica se refiere a que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia administrativa, sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia;
- f) Es Improrrogable: Esta última característica significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo los casos excepcionales

³⁵ Dromi, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**, Pág. 10



de avocación o delegación de la competencia administrativa.

Definición: La competencia administrativa se puede definir como aquella potestad que sobre una materia posee un órgano administrativo. Se trata, pues, de una circunstancia subjetiva del órgano administrativo, de manera que cuando éste sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente. Es decir que la competencia la constituye el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano administrativo.

La competencia es irrenunciable y se ejerce precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución y avocación previstos en la Ley.

La persona individual que por nombramiento o por elección toma posesión de un cargo o puesto, ingresa al servicio público con la calidad de funcionario y empleado público, para ejercitar poder y autoridad. Este ingreso le da competencia para ejecutar trabajos o labores con legalidad y legitimidad, en determinada área de la administración pública, en nombre de la organización pública, no en nombre propio. Legalidad, si la persona actúa fundamentada en la ley y legitimidad, si la persona actúa ejerciendo la representación inherente al cargo o puesto. En la legislación guatemalteca, la competencia jurídica se regula utilizando diferentes términos jurídicos, entre ellos, facultad, función, atribución y competencia.

Facultad de la competencia: Se refiere al poder o derecho de hacer algo, en forma



facultativa (podrá) o en forma obligatoria (deberá).

Función de la competencia: La función de la competencia se refiere a que el órgano administrativo ejerce el poder que le confiere el Estado para satisfacer un fin determinado.

4.1 Poder y autoridad dentro de la competencia

A. Autoridad: La autoridad, se refiere a la responsabilidad que se le ha delegado a aquellos que tienen un oficio dentro del pueblo, pues este oficio ha sido conferido justamente para proveer y capacitar al pueblo en orden a ejercer su responsabilidad.

B. Poder y autoridad: En términos generales el poder ha sido considerado como un concepto más amplio que el de autoridad, entendido el de autoridad como un caso especial de poder.

Al tratar el poder varios autores han retomado la definición de Max Weber, como la probabilidad de tomar decisiones que afecten la vida de otro(s) pese a la resistencia de éstos. En la medida en que el poder se ejerce por medio de la fuerza y la coerción, Weber distingue entre el mero ejercicio del poder y la relación de dominación.

El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en posición de imponer su voluntad en una situación dada.



Mientras que el poder que se ejerce por la fuerza tiene su sustento en la violencia, la manipulación es un poder que se ejerce ocultando las intenciones mediante un esfuerzo deliberado y exitoso de influir en las respuestas de individuos o grupos a los que no se les comunica explícitamente las intenciones del poderoso.

A diferencia de la fuerza, la manipulación y la persuasión, la autoridad se vincula a la existencia de cierta legitimidad y de una estructura jerárquica que conlleva a ordenamientos institucionalizados.

Lo anterior no implica que la autoridad renuncie al ejercicio de la fuerza y la violencia sino que, como Weber ha señalado, ésta se ejerce con un sustento legítimo y en esta medida se minimiza la necesidad de mantener los medios de coerción en alerta constante: Sólo cuando un sistema de autoridad se desmorona, o un individuo dado pierde su autoridad, debe recurrirse al poder para asegurar su conformidad.

A diferencia del mero poder, la autoridad previene la aplicación de la fuerza como tal: cuando se usa la fuerza es que la autoridad ha fallado. En tanto el poder ordena y está respaldado, si es necesario por la imposición, la autoridad apela, y deja de ser tal si se impone.

En la medida en que es legítima, toda autoridad se sustenta en las leyes. Así, la autoridad se distingue del poder coercitivo y del liderazgo basado en la capacidad de influir y en la persuasión, por la legitimidad. La relación de autoridad es una relación de órdenes y obediencia en la cual la autoridad tiene el derecho de mandar y los otros la



obligación de obedecer.

La autoridad en cuanto a la competencia administrativa, se refiere a aquel derecho que tiene el superior jerárquico de dar órdenes a los subordinados, y de que éstos obedezcan las órdenes, esto de acuerdo con la posición ocupada en la organización.

Cada puesto cuenta con derechos propios e inherentes al mismo, y dependiendo de la posición y de los subordinados, genera la posibilidad de transmitir las órdenes. La persona es independiente del puesto, en este sentido la persona como autoridad no es la que tiene el derecho a transmitir órdenes, sino que para la eficaz prestación del servicio público el puesto en el que se encuentra le permite transmitir las referidas órdenes.

4.2 Teorías que explican el ejercicio de la autoridad

Las teorías que explican el ejercicio de la autoridad administrativa son las siguientes.

- a) Teoría de la autoridad, sostiene que el superior tiene derecho a dar órdenes al subordinado por su condición de superior jerárquico, y;
- b) Teoría de la aceptación, sostiene que el subordinado tiene derecho de aceptar las órdenes del superior y no aceptar, si se le pide algo ajeno a la organización, incompatible con sus funciones y conocimientos, o cuando la petición es inmoral, contra la ética o relacionada con la corrupción administrativa y el fundamento de esto se puede encontrar en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



4.3 Clases de autoridad

La doctrina reconoce varias clases de autoridad, sin embargo en el presente trabajo se tomarán en cuenta las siguientes:

- a) Autoridad de línea. Es la autoridad que ejerce el superior sobre el subordinado, desde arriba hacia abajo, siguiendo la cadena de mandos, por ejemplo, de Ministro a Director;
- b) Autoridad de personal. Es la autoridad que el superior traslada al subordinado con el objeto de disminuir la carga de trabajo. Esta autoridad puede ser: más autoridad de asesoría si el subordinado apoya el trabajo del superior dando órdenes en su nombre, como acostumbra la secretaria de un Ministro facultada para tomar ciertas decisiones;
- c) Autoridad funcional. Es la autoridad que el superior ejerce sobre el personal ubicado afuera de su propio despacho, departamento o área de mando. Esta autoridad puede ejercerse entre superiores ubicados en el mismo nivel, por ejemplo, entre directores, un director podrá ordenar a otro director que realice determinada diligencia que le servirá de base para tomar una decisión propia.

4.4 El poder, bases doctrinarias y legales

Durante varios años se afirmó que la posición dentro de la organización relacionada con el puesto, determinaba la autoridad y ésta, es la única que genera derechos; sin embargo, actualmente se ha demostrado que aparte de la autoridad, existe el poder. La



autoridad se basa en la posición ocupada en la organización, por ejemplo, el gerente por el hecho de ser "gerente" ejerce autoridad sobre los subordinados. El poder es la capacidad de influir en las decisiones. Este concepto explica por qué la Secretaria del Presidente de la República no ejerce la autoridad del Ministro de Finanzas pero influye en las decisiones del Presidente y transmite decisiones al Ministro incluyendo decisiones propias que el Ministro debe ejecutar. El anterior ejemplo indica que el Ministro cuenta con autoridad y la secretaria con poder. El poder de la secretaria se evidencia cuando toma decisiones propias, basándose en la autoridad del Presidente.

El poder se apoya en bases o fuentes: coacción, recompensas, normas, especialidad y recursos. La coacción es algo que produce miedo en los subordinados y muchas veces éstos obedecen por temor a las sanciones que produce la desobediencia o el desacuerdo. En lugar de miedo, otros consideran mejor hablar de amenaza y de presión.

El jefe maneja la coacción en la medida en que puede sancionar y dar órdenes a los subordinados, siempre que éstos respeten al jefe. En lugar de la coacción, los jefes pueden utilizar las recompensas.

Quien puede dar o quitar lo que resulta beneficioso a los subordinados, tiene poder. Las recompensas pueden ser: dinero, evaluaciones de desempeño favorables, asignación de trabajo interesante, rotaciones favorables, elogios y amistad. Las normas ubican el puesto en una posición, confiriéndole atribuciones y jerarquía. La persona se ubica en una posición y ésta es su fuente de poder. Por ejemplo el caso de los Ministros se



encuentran ubicados en una posición.

4.5 Clases de Competencia

En cuanto al tema de la competencia administrativa existe en la doctrina una diversidad de clasificaciones como autores de derecho administrativo existen, sin embargo para el desarrollo del presente trabajo se precisan las que se consideran como fundamentales debido a su aplicación en el ámbito nacional; y que se desarrollan y explican puntualmente a continuación:

A. Competencia material: Es aquel tipo de competencia administrativa que se conoce también en la doctrina como distribución funcional y objetiva, debido a que conforme estas se realiza la asignación de competencias a los órganos administrativos, entre las diferentes divisiones departamentales en función de los distintos servicios públicos posibles y necesarios para cada tipo de población; así como de los diferentes sectores sobre los que exista intervención.

B. Competencia jerárquica: Este tipo de competencia administrativa, se refiere a los órganos de la escala jerárquica a quienes se les asignan determinadas funciones teniendo en cuenta como se han distribuido en órganos diferentes. Esto suele darse dentro de las municipalidades cuando no se puede establecer a quien le corresponde ejercer la competencia administrativa, de los órganos subordinados y se da cuando existen competencias similares quedando a cargo de los órganos jerárquicamente superiores las tareas más importantes y trascendentales.



C. Competencia territorial: Este tipo de competencia administrativa, se refiere a que los distintos órganos son competentes o no en función del ámbito geográfico. Dicho de otro modo, se distribuye la competencia en función de divisiones territoriales, cada una de las cuales, cuenta con un órgano que es titular de las potestades e intereses respecto a ese espacio.

En el caso de Guatemala los órganos administrativos tienen dividida la competencia en razón del territorio en donde deben ejercitarla, por ejemplo, el Presidente de la República, los Ministros de Estado, ejercen su competencia en todo el territorio nacional; los gobernadores departamentales, en sus respectivos departamentos; los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural dentro de la respectiva región y las Municipalidades, dentro del respectivo municipio.

D. Competencia activa: Se refiere a que esta competencia se basa en la actividad general o en la actividad especial de cada organización administrativa. Cada ministerio de estado, por ejemplo, constituye una organización administrativa y como tal, realiza determinada actividad: salud, educación, gobernación o finanzas. Esta actividad general, equivale a la competencia activa.

E. Competencia objetiva: Este tipo de competencia administrativa se basa en la Constitución, las leyes y los reglamentos. Es decir que cada organización administrativa podrá ejercitar únicamente aquellas competencias que se encuentren fijadas en la Constitución, las leyes y los reglamentos. Si no fueran establecidas por estas normas jurídicas, o por otras, no se podrían ejercitar.



F. Competencia de tiempo: Esta competencia se basa en el tiempo. Algunas organizaciones ejercitan competencias, pero otras, ejercitan competencias temporalmente. Los ministerios de estado, ejercitan competencias permanentes, todos los días, sin interrupción. La competencia temporal, se ejercita durante horas, días alternos y días continuos, o en horarios diferentes, pero, tal particularidad da a la competencia temporal el nombre de competencia intermitente y esta tiene lugar cuando durante un día se abre y se cierra la sesión en tres tiempos diferentes, verbigracia, por descanso, por ingerir alimentos o por diálogo entre los participantes.

Los funcionarios y empleados ejercitan competencia de tiempo temporal, exclusivamente durante el tiempo en que están reunidos, desde el inicio hasta el cierre de la reunión o sesión. Pero ejercitan competencia de tiempo permanente, a partir de la fecha de toma de posesión o investidura del cargo o del puesto, según conste en el acta levantada para el efecto, hasta la fecha de entrega del cargo por destitución, renuncia, fallecimiento o abandono.

En Guatemala la competencia se encuentra dividida desde el punto de vista de la división que del territorio hace la Constitución Política de la República:

- a) Nacional;
- b) Departamental;
- c) Regional; y
- d) Municipal.

La nacional la que se ejerce para todo el territorio de la república, por ejemplo, el



Presidente de la República, los Ministerios de Estado, Etc.; la departamental que la ejercen los gobernadores departamentales en los respectivos departamentos, así como los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; la Regional que se ejerce a través de órganos como los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y rural, en la que la competencia se encuentra dada a determinado territorio que puede cubrir uno o varios departamentos y un sin número de municipios; la municipal que corresponde al municipio y en la que su órgano es la municipalidad y su gobierno se ejerce a través del Concejo municipal y su Alcalde municipal.

CAPÍTULO V



5. El gobernador departamental

El gobernador departamental, en la mayoría de países, se ha catalogado como un funcionario político o administrativo, responsable de la dirección de los estados, provincias o dependencias. En los países federales como Estados Unidos existe un gobernador a la cabeza de cada uno de los estados que la conforman, al igual que en el Estado de México; pero también existen países conformados en un estado unitario como el caso de Chile y Turquía quienes tienen gobernadores en sus respectivas provincias. De manera más amplia puede entenderse que el gobernador departamental es el jefe del gobierno regional, y como tal le corresponde el ejercicio del poder ejecutivo a nivel regional, asistido para el cumplimiento de sus funciones por su propio gabinete o tren ejecutivo.

El gobernador suele tener numerosas funciones, estas van variando dependiendo del ordenamiento jurídico concreto del país que se trate. Por ejemplo en el caso de los países muy centralizados sus funciones pueden ser escasas y subordinadas al criterio del gobierno nacional; pero en el caso de los países descentralizados sus funciones pueden ser muy importantes, debido a que son trascendentales para el progreso del país. Incluso en los países con un sistema federal radical y profundo, el gobernador puede tener poderes y atribuciones reservadas en otros países a los gobernantes nacionales. En el caso de los Estados Unidos el gobernador de estado puede presentar proyectos de ley en materia de derecho penal y derecho civil, ya que le



corresponde a la legislatura estatal (Asamblea Legislativa regional) legislar sobre esas materias; también puede vetar o promulgar dichas leyes, como también ocurre con leyes en ciertos aspectos de derecho laboral, bancario, de seguros, tributario, etc.

Además puede llegar incluso a indultar a los reos por delitos estatales, debido a que es Comandante en Jefe de las fuerzas militares (Guardia Nacional), es responsable de la política fiscal en relación a muchos tributos, puede proponer a la Legislatura Estatal subir el salario mínimo, etc. Competencias, atribuciones y poderes que en otros países (como en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos) son exclusivas estas funciones para el Presidente de la República.

Todas estas facultades que le confiere la ley al gobernador hacen que como funcionario cumpla un papel muy importante para el desarrollo de las provincias y departamentos, ya que las funciones del Presidente de la República llegan a tomarse un poco más eficientes.

Sin embargo en países como el nuestro este funcionario no puede cumplir con todas estas funciones lo que hace que en algún momento exista duda sobre la trascendencia o intrascendencia del gobernador departamental en el desarrollo de los departamentos.

Sobre la situación y el papel que corresponde al representante del Organismo Ejecutivo en los departamentos de nuestro país, las posiciones, por lo menos son tres: algunos refieren que la existencia del gobernador departamental es muy importante, debido a, su desempeño se sustenta en varias leyes; otros por el contrario consideran que con o



sin la presencia del gobernador departamental, todo seguiría su curso normal; en tanto, otros más refieren que se ha convertido en un puesto meramente decorativo.

Aunque la designación del cargo se encuentra oficialmente establecida en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado". Y sus atribuciones fundamentales están contempladas en el Artículo 47 de la Ley del Organismo Ejecutivo y en otras leyes como la Ley de Descentralización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Así que de las variadas funciones que las diversas leyes le confieren al gobernador departamental, consideramos que la más importante es la de velar por la correcta y eficiente ejecución e inversión del presupuesto en el departamento.

De esa cuenta, independientemente si se cumple o no con lo encomendado, el rol del gobernador debe de ser seguido cuidadosamente por la población y demás autoridades locales.

5.1 Origen del gobernador

Cuando se revisa la historia, encontramos que el puesto de gobernador departamental



siempre ha existido, al menos desde la época colonial, en 1524, se llamaban corregidores; luego, durante el gobierno del general Justo Rufino Barrios, en el año de 1879, esta figura se denominaba como Jefe Político. Y desde abril del año 1946, según el Decreto 227, se promulga la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos, la que contempla el cargo que hoy conocemos.

Sin embargo desde el punto de vista que el gobernador es catalogado como el representante del Presidente en el departamento, cumple una función política y una función administrativa, como función política le corresponde entre otras propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del gobierno central, y como función administrativa nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley del Servicio Civil. Debiendo emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiente y eficaz administración de la gobernación departamental, sin embargo actualmente la figura del gobernador departamental se ha vuelto meramente decorativa pues en la mayoría de departamentos no realizan actividades trascendentes que contribuyan al desarrollo del departamento, esto como consecuencia de que no se buscan a personas con capacidad técnica y académica para poder desarrollar estas funciones pues el nombramiento de este funcionario se hace para agradecer el apoyo que muchas veces se le brinda al presidente de turno durante el proceso de elecciones.

En otros países los gobernadores departamentales también reciben el nombre de corregidores y concejales.



Si revisamos un poquito la historia de nuestro país, los gobernadores encuentran su origen histórico dentro del derecho español, pues fue el Rey “Felipe V quien creó, a través de la ordenanza de 1718, los intendentes de provincias, atribuyéndoles la gestión de los intereses económicos, así como el fomento de la industria, el comercio y la agricultura”.³⁶

Es en estos funcionarios regios que se encuentran los antecedentes de los gobernadores de hoy, tanto en España como en América.

La competencia territorial que se encuentra asignada a los gobernadores departamentales está circunscrita al departamento a su cargo y 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 la ley.

5.2 Su función como funcionario público

De conformidad con lo que establece la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 47, “corresponden a los gobernadores departamentales las siguientes atribuciones:

a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al Presidente de la República;

³⁶ Mendoza G., Lissette Beatriz, **Ob. Cit.** Pág. 295.



- b) Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural;
- c) Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda;
- d) Propiciar e impulsar el punto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central;
- e) Velar por la efectiva coordinación y las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el Artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- f) Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes y 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 Ministerios de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil;
- g) Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario;
- h) Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley del Servicio Civil, deberá



emitir los instrumentos técnicos y normativos internos de la gobernación departamental,

- i) Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- j) Desempeñar las funciones del ramo del Interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación;
- k) Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos;
- l) Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento;
- m) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación”.

5.3 Requisitos para ser gobernador departamental, su regulación legal

Para ser gobernador departamental la Ley no requiere mayores calidades salvo las siguientes.

- a) Ser guatemalteco; Este es uno de los requisitos indispensables, que a nadie se le ocurre discutir, puesto que es impensable que tan alto funcionario posea otra nacionalidad. Para optar al cargo de gobernador departamental se debe tener la calidad de guatemalteco de origen, esto excluye a los guatemaltecos nacionalizados, ya que éstos, por ser oriundos de otros países, se supone que no sienten el mismo fervor patriótico ni conocen a fondo la problemática del país.



De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 144 establece que son guatemaltecos de origen: 1. Los nacidos en el territorio de la República de Guatemala, naves y aeronaves guatemaltecas y los hijos de padre o madre guatemalteca, nacidos en el extranjero y 2. Los nacionales por nacimiento, de las Repúblicas que constituyeron la Federación Centroamericana.

b) Hallarse en el goce de sus derechos ciudadanos; Este es un requisito indispensable que los candidatos a Gobernadores Departamentales se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos políticos, ya que, de lo contrario, no podrían optar a participar en la política nacional. El Artículo 147 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece con precisión quienes son considerados ciudadanos guatemaltecos.

No basta que el ciudadano que aspire a ser Gobernador Departamental, cumpla con los requisitos anteriores, sino que además, deberá estar en ejercicio de sus derechos de ciudadanos. Se está en ejercicio de de los derechos de ciudadano en el momento en el en que la persona se encuentra debidamente inscrita en el registro de ciudadanos, o sea, que esté debidamente empadronado.

c) Ser mayor de treinta años; La edad mínima para optar al cargo de gobernador departamental se ha fijado en treinta años, la Constitución Política de la República de Guatemala no estableció un máximo. La justificación de este requisito reside en que, se ha estimado que a esa edad se tiene la suficiente experiencia y madurez para ocupar dicho cargo.



d) Estar domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado; el estar domiciliado significa que la persona que desea ser gobernador departamental debe de tener su asiento jurídico en el departamento en el cual desea ser gobernador, pues esto le permite tener un mayor conocimiento de la problemática y de las necesidades de sus vecinos.

5.4 Fines del gobernador departamental

Conforme a su historia y a la importancia que cumple en el departamento, el gobernador departamental es un órgano ejecutivo de los ministerios de Estado, que se encarga de ejecutar las acciones que tiendan a contribuir y asegurar la calidad de los proyectos de inversión que se ejecuten en los departamentos, esto en el entendido de que los proyectos constituyen una propuesta de acción técnico económica para resolver una necesidad utilizando un conjunto de recursos disponibles, los cuales pueden ser, recursos humanos, materiales y tecnológicos entre otros, tiene como objetivo aprovechar los recursos para mejorar las condiciones de vida de una comunidad, pudiendo ser a corto, mediano o largo plazo para que estos sean capaces de generar el mejoramiento continuo, y así contribuir al fortalecimiento del desarrollo sostenible, económico, político, social y cultural de los habitantes del país y consecuentemente el logro del bien común.

Para ello debemos tomar en cuenta que los ministerios de estado son entes encargados del despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo. La palabra despacho en la actividad administrativa, significa trámite o resolución de las actuaciones, en este caso,



de los negocios que realiza el Organismo Ejecutivo.

En derecho administrativo, la palabra ministerio implica la sectorización de la Administración directa, fundada en el principio de la división del trabajo; con la finalidad de descongestionar y organizar las funciones a cargo del jefe del Ejecutivo.

El ministro es el jefe de uno de los departamentos en que se divide la gobernación del Estado y que, en el régimen constitucional, es responsable de todo lo que en su respectivo ramo se ordena y ejecuta. Las características, de acuerdo con lo que establece la Constitución y la ley son las siguientes: Son los funcionarios titulares de los ministerios y los de superior jerarquía en ellos; los Ministros de Estado dependen del Presidente de la República, quién los nombra y los remueve; las labores de los ministros son coordinadas por el Vicepresidente de la República; son rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas y tienen autoridad y competencia administrativa en toda la República; cada uno es responsable de sus actos.

En Guatemala existen trece ministerios, que son: Ministerio de Agricultura ganadería y alimentación, Ministerio de educación, Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda, Ministerio de ambiente y recursos naturales, Ministerio de salud pública y asistencia social, Ministerio de relaciones exteriores, Ministerio de la defensa, Ministerio de trabajo y previsión social, Ministerio de economía, Ministerio de finanzas públicas, Ministerio de energía y minas, Ministerio de cultura y deportes y el Ministerio de gobernación; sin embargo el gobernador departamental depende de este último, y



sobre este se hará el análisis correspondiente por ser el objeto de la presente investigación.

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, la garantía de sus derechos y la ejecución de las órdenes o resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los ministros de estado, incluyendo el de quien los suceda en el cargo. Aprobar los estatutos de las fundaciones y otras formas de asociación que requieran por la Ley tal formalidad, otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas, así como, conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno, son en sí algunas de estas actividades las que realiza el gobernador departamental.

Sin embargo en base a lo explicado anteriormente, no podemos obviar el hecho de que los gobernadores departamentales al ser funcionarios públicos no son superiores a la ley, y por lo tanto en el caso de que en su actividades propiamente dicha transgredan alguna norma legal deben de ser sancionados, y de allí que pueden tener diversas responsabilidades por ejemplo de carácter política, que supone un abuso en la utilización en la detentación del poder, y se castiga (o debería ser castigado) con la privación de éste; hay responsabilidad civil, que implica lesión en el patrimonio del Estado o de los particulares, y se corrige condenando al pago de indemnización; hay, finalmente, responsabilidad penal, que se castiga de acuerdo con los delitos tipificados en la norma penal. En una catalogación más rigurosa cabe establecer un dualismo de



responsabilidad: política y jurídica, pudiendo, en este último, caso, desdoblarse en civil y penal.

5.5 El gobernador departamental y la descentralización administrativa

El gobernador departamental en el ejercicio de su función administrativa debe de contribuir a la descentralización, y tomando en cuenta que el territorio de la República por mandato de ley se encuentra dividido administrativamente en departamentos y éstos a su vez se dividen en municipios, es necesario que se tenga en cuenta que se comprende por departamento.

El departamento se puede definir como cada una de las partes en que se divide el territorio del Estado para su administración. La región es la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participan sectores organizados de la población.

Los municipios son entidades intermedias, a través de las cuales se puede llevar a cabo la descentralización, ya que su proximidad a los electores le permite conocer de mejor forma las necesidades de la localidad. En la práctica, los gobiernos locales tienen dificultad para ejercer la autonomía de la cual gozan legalmente, dada la estrechez de su esfera jurídica de operaciones y de su disponibilidad de ingresos.

Este mismo territorio para su desarrollo económico y social se divide en regiones, las



regiones cuentan con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que se establezcan según ley. Los presidentes de estos consejos integran, ex officio, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador departamental nombrado por el presidente de la República, en cada Departamento existe un Consejo Departamental que preside el Gobernador, está integrado por los alcaldes de todos los Municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con e fin de promover el desarrollo del departamento.

A. Descentralización administrativa: La descentralización del Estado es un instrumento mediante el cual se pueden focalizar mejor los recursos, atender a las necesidades de cada comunidad de mejor forma, administrar eficientemente los bienes y servicios, y coadyuvar a un mayor desarrollo económico en el interior del país. La descentralización estatal consistente en la transferencia a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, o a los ciudadanos directamente, la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas o los actos que implican el manejo de recursos financieros y humanos, y de bienes y servicios públicos. La Constitución, en el Artículo 224, ordena la descentralización administrativa.

Por régimen administrativo se entiende aquel conjunto de normas que regulan la organización territorial del Estado con fines e distribución de funciones. La organización administrativa responde a criterios de máxima descentralización, en la medida en la que



distribuye el poder en sentido vertical (Nación, departamentos, municipios) y horizontal (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y de administración pública, en tanto lo público no se reduce a lo estatal, sino que reconoce la concurrencia de entes no estatales en la gestión del bien común.

En cuanto al contenido, las funciones de la administración son de garantía (policía de seguridad, moralidad y salubridad), de provisión (servicios públicos) y de fomento (principio de subsidiariedad y promoción).

B. Ley general de descentralización (Decreto número 14-2002): La sanción de esta ley tiene como objetivo fundamental promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país.

La Ley indica en forma precisa cual es la intención del legislador al sancionar esta ley: a través de la misma se pretende lograr el desarrollo del país en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.

La misma ley establece que se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la



administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Los Artículos 119 literal b) y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establecen la necesidad de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país. Por este motivo se procedió a la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo, el cual consta de cinco niveles: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en todos los niveles.

Los consejos departamentales de desarrollo se integran así:

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



Ejecutivo;

- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k) Un representante de las Organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo que operen en el departamento;
- l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;
- m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n) Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento;
- o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Los representantes a que se refieren las literales de la e) a la l) cuentan con un suplente y ambos son electos por los respectivos pueblos y sectores representados, de acuerdo a sus propios principios, valores, normas, procedimientos, o sus estatutos. El



reglamento de la presente ley creará procedimientos de elección, que se aplicarán en forma supletoria.

Según el Artículo 10 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Las funciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo son:

- a) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos;
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de departamento;
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento;
- d) Formular las políticas planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región;
- e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables;
- f) Conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes de proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus



recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública;

g) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de pre inversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respetivos;

h) Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado;

i) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo;

j) Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento;

k) Proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del Artículo 9 de esta ley”.

Y tomando en cuenta que la Constitución Política de la República de Guatemala establece la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización



económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual se establece que es urgente propiciar una amplia participación de todos los miembros que integran los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y la búsqueda de soluciones correspondientes; es por ello que el Estado ha creado los Sistemas de Consejos de Desarrollo con la finalidad de que estos se rijan por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

Esto supone que la figura del gobernador departamental, debe de estar en función de colaborar con la descentralización de la administración pública, a efecto de que se puedan adoptar las políticas necesarias capaces de brindarle de una mejor manera los servicios públicos a cada uno de los administrados, todo ello con la finalidad de lograr una adecuada calidad de vida de sus habitantes y consecuentemente el desarrollo de un país.

5.6 El nombramiento, función y competencia del gobernador departamental violenta el estado de derecho y obstaculiza la auténtica descentralización administrativa:

De conformidad con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo el gobernador departamental será



nombrado por el Presidente de la República, y también habrá un gobernador suplente.

El nombramiento de este funcionario se hará tomando en consideración a los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo; sin embargo actualmente en el país estas propuestas no son tomadas en cuenta por el Presidente, debido a que la sociedad civil propone para ocupar tan digno cargo a una serie de candidatos con cualidades que pueden ser muy interesantes para el ejercicio de dicha función, pues se proponen personas honorables, con una preparación académica universitaria que les permite analizar y proponer de una mejor manera soluciones a problemas que asechan diario a nuestra sociedad; sin embargo el Presidente de la República al hacer los nombramientos de gobernadores departamentales no observa las ternas propuestas por la sociedad civil y nombra al funcionario a su libre arbitrio, que por lo general se trata de personas incapaces que nada aportan al desarrollo económico, social y político del departamento.

Esto genera mayores problemas a la sociedad pues al ser personas sin ninguna preparación académica adecuada necesitan auxiliarse de una serie de diferentes profesionales a efecto de que los orienten en su trabajo, tales como asesores jurídicos, técnicos, financieros, etc. y esto perjudica únicamente a la población, pues una gobernación de éste tipo requiere una mayor cantidad de recursos económicos para invertir en el pago de honorarios de los distintos profesionales que asesoran a las gobernaciones departamentales, sin que se vea un mayor beneficio respecto a los proyectos de inversión, y es en este sentido en el que se enmarca el presente trabajo



de investigación pues los nombramientos de los funcionarios de esta forma violentan el incipiente estado de derecho, en virtud de que debe de ser la población la que mediante su respectiva participación a través del sufragio universal y secreto sea quien se encargue de elegir a la persona que va a representar al Presidente de la República en los departamentos, y además de violentarse el estado de derecho se obstaculiza la auténtica descentralización administrativa en virtud de que como el gobernador departamental no tiene un verdadero poder de decisión tanto en la titularidad de su competencia y de sus funciones para la aplicación de políticas públicas nacionales en el cual participen los ciudadanos, ello genera entonces que el poder siga concentrado en el funcionario que ocupa la cúspide de la administración pública que en este caso es el Presidente de la República, por ello se considera que para que el gobernador departamental contribuya al proceso de descentralización administrativa es necesario que se amplíen sus funciones y se tomen en cuenta las temas que propone la sociedad civil con candidatos capaces, honorables, idóneos y sobre todo conocedores de la realidad social y económica de los habitantes.

Para completar la investigación del tema objeto de estudio se realizaron entrevistas por medio de boletas a informantes clave del departamento de San Marcos, cuyas respuestas permitieron completar la investigación, las cuales contenían las siguientes preguntas: 1. ¿Conoce usted cuáles son las funciones del gobernador departamental?; 2. ¿Conoce usted cuál es la forma de nombramiento del gobernador departamental?; 3. ¿considera usted necesaria la figura del gobernador departamental?; 4. ¿Cuáles considera usted que deben ser los requisitos para ser gobernador departamental?; 5. ¿Por qué considera usted que el desempeño del gobernador departamental no es



necesario para el desarrollo económico y social del departamento?; 6. ¿Cuál considera usted que sería el medio idóneo para nombrar al gobernador departamental?; 7. ¿Considera usted que el gobernador departamental cumple a cabalidad sus funciones?; 8. ¿Considera usted que el nombramiento del gobernador departamental obstaculiza la auténtica descentralización administrativa?; 9. ¿Cree usted que el nombramiento del gobernador departamental violenta el estado de derecho?.

Resumen de las entrevistas: El contacto con los abogados especialistas en el tema en el departamento de San Marcos, permitió formular una entrevista adecuada, especialmente sobre sí el nombramiento, función y competencia del Gobernador Departamental violenta el Estado de Derecho y obstaculiza la autentica descentralización administrativa; de lo que obtuvimos las siguientes respuestas que se sintetizan a continuación:

Que el Gobernador Departamental como funcionario público en la actualidad no cumple con funciones muy importantes, debido a que en Guatemala la forma de administración es eminentemente centralizada y en este caso sus funciones son escasas y subordinadas al gobierno nacional, pues es un representante del Presidente de la República en el departamento, y en términos generales es necesario que se amplíen sus competencias porque tiene muy poco margen de actuación y para ello sería necesario que se le otorguen más funciones de índole ejecutiva en cuanto al desarrollo económico y social del departamento; así como para ser un órgano promotor capaz de convocar a los distintos sectores del departamento y tener una capacidad para invertir los recursos económicos en pro del departamento, porque sí se continúa



como hasta ahora su función se ha vuelto meramente decorativa con asistencia a actos protocolarios; ampliadas entonces sus competencias, sería adecuado reformar la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a que para ser gobernador departamental se debe de exigir un título universitario pues esto supone ya que sea una persona con capacidad académica y técnica capaz de promover las políticas adecuadas para lograr un mejor nivel de vida de sus habitantes y con ello dar pasos agigantados en cuanto a la forma de descentralización administrativa; y para garantizar estos aspectos es necesario reformar también dicho cuerpo legal en cuanto a la forma de nombramiento, la cual sería mediante sufragio universal y secreto que es la forma adecuada de participación de la población para elegir a sus autoridades en un auténtico Estado de Derecho.





CONCLUSIONES

- 1. Actualmente en Guatemala a diario se violenta el incipiente estado de derecho dentro de la administración pública, esto se debe a que, los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones actúan de manera arbitraria sin observar los límites que el ordenamiento jurídico les impone, como si fuesen superiores a la ley.**
- 2. En Guatemala la organización del Estado ha sufrido debilidades administrativas y técnicas, debido a que la división tradicional y la separación de poderes ha sido solamente formal, pues, la designación de algunos funcionarios se hace en atención a los intereses de algunos miembros de un determinado organismo y como consecuencia se observa la interferencia de funciones.**
- 3. En Guatemala el sistema actual que se ha utilizado para organizar a la administración pública no permite que se presten de manera eficiente y eficaz los servicios públicos básicos para la población esto se debe a la falta de voluntad política y a la ausencia de recursos humanos, técnicos y financieros, capaces de lograr el bien común.**
- 4. En Guatemala muchos de los titulares de los órganos de la administración pública amplían y prorrogan constantemente su competencia administrativa pues actúan en beneficio de ellos mismos, o de sus familiares dejando de observar que la función principal de la competencia administrativa es la satisfacción de un fin determinado en beneficio de la población.**



5. El nombramiento del gobernador departamental impide que realice políticas de desarrollo en beneficio del departamento para el cual es electo, ya que al ser nombrado por el presidente de la república se concreta únicamente a seguir los lineamientos que el gobernante de turno le impone y consecuentemente se convierte en una figura decorativa.



RECOMENDACIONES

- 1. En Guatemala, es necesario que los ciudadanos exijan el debido cumplimiento de la ley porque se violenta el auténtico estado de derecho y para poder con ello exigir las responsabilidades civiles, penales, políticas y las demás que fueren necesarias a efecto de que todo funcionario público acomode su conducta al ordenamiento jurídico vigente.**
- 2. En Guatemala para que pueda hablarse de una auténtica gobernabilidad del Estado es necesario que cada miembro de los diferentes organismos del Estado realicen sus funciones de manera responsable y eficiente no interfiriendo en las funciones de los otros funcionarios públicos y así exista efectivamente una adecuada división de poderes porque la separación de poderes en la organización del Estado de Guatemala ha sido únicamente formal.**
- 3. En Guatemala para poder prestar los servicios públicos de manera eficiente y eficaz es necesario que se creen cargas tributarias en las que las personas que tienen más tributen más y quienes tengan menos, tributen menos, pero con un adecuado control sobre la forma en que se utilizan los recursos para evitar desviaciones por parte de los funcionarios públicos porque los mismos se han brindado de manera ineficaz.**
- 4. Porque en Guatemala los funcionarios públicos abusan en el ejercicio de la competencia administrativa es necesario que se implementen medios de control**



adecuados para vigilar que el funcionario público con su actuación no infrinja las normas legales y éticas que requieren el ejercicio de su función porque algunos de los titulares de los órganos de la administración pública amplían y prorrogan su competencia administrativa.

5. Para que el gobernador departamental contribuya con el desarrollo social, económico y político de un departamento, debe ser electo a través del sufragio y de llenar determinados perfiles tales como una preparación académica a nivel de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales o bien de otra profesión a fin que le permita conocer la realidad del departamento porque de lo contrario se convierte en una figura decorativa.



BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN MORALES, Hugo H. Derecho administrativo I. 6ª. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.

CASTILLO GÓNZALEZ, Jorge Mario. Derecho administrativo guatemalteco. 1t. Teoría General. 16ª. ed.; Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, enero 2005.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Compendio de derecho administrativo. 1ª. ed.; México: Ed. Cárdenas, 1981.

DROMI, José Roberto. Instituciones de derecho administrativo. Buenos Aires, Argentina (s.e.) 1973.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Los Sistemas de organización de la administración pública. Temas de Derecho Administrativo. (s.l.i.) (s.e.) (s.f.)

<http://www.wikipedia/laenciclopedialibre.html>. (11 de junio de 2009)

<http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a5.html> (10 de junio de 2009)

KANT, Emmanuel. Filosofía de la historia. 3ª. ed.; Barcelona, España: Ed. Plaza Edición. 1991. Vol. No. 4.

KELSEN, Hans. Teoría general del estado. 1ª. ed.; México: Ed. Plaza Edición. 2008.

MENDOZA G., Lissette Beatriz. Constitución explicada. 2ª. ed.; San Salvador, El Salvador: Ed. Jurídica Salvadoreña. Enero 2009.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 1t. 6ª. ed.; México: Ed. Porrúa, (s.f.)

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea General Constituyente. 1986.



Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto legislativo 114-97 del Congreso de la República, 12 de diciembre 1997.

Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto legislativo 70-86 del Congreso de la República, 15 de abril del 2002.

Ley general de descentralización, Decreto legislativo 14-2002, del Congreso de la República, 21 de mayo de 2002.