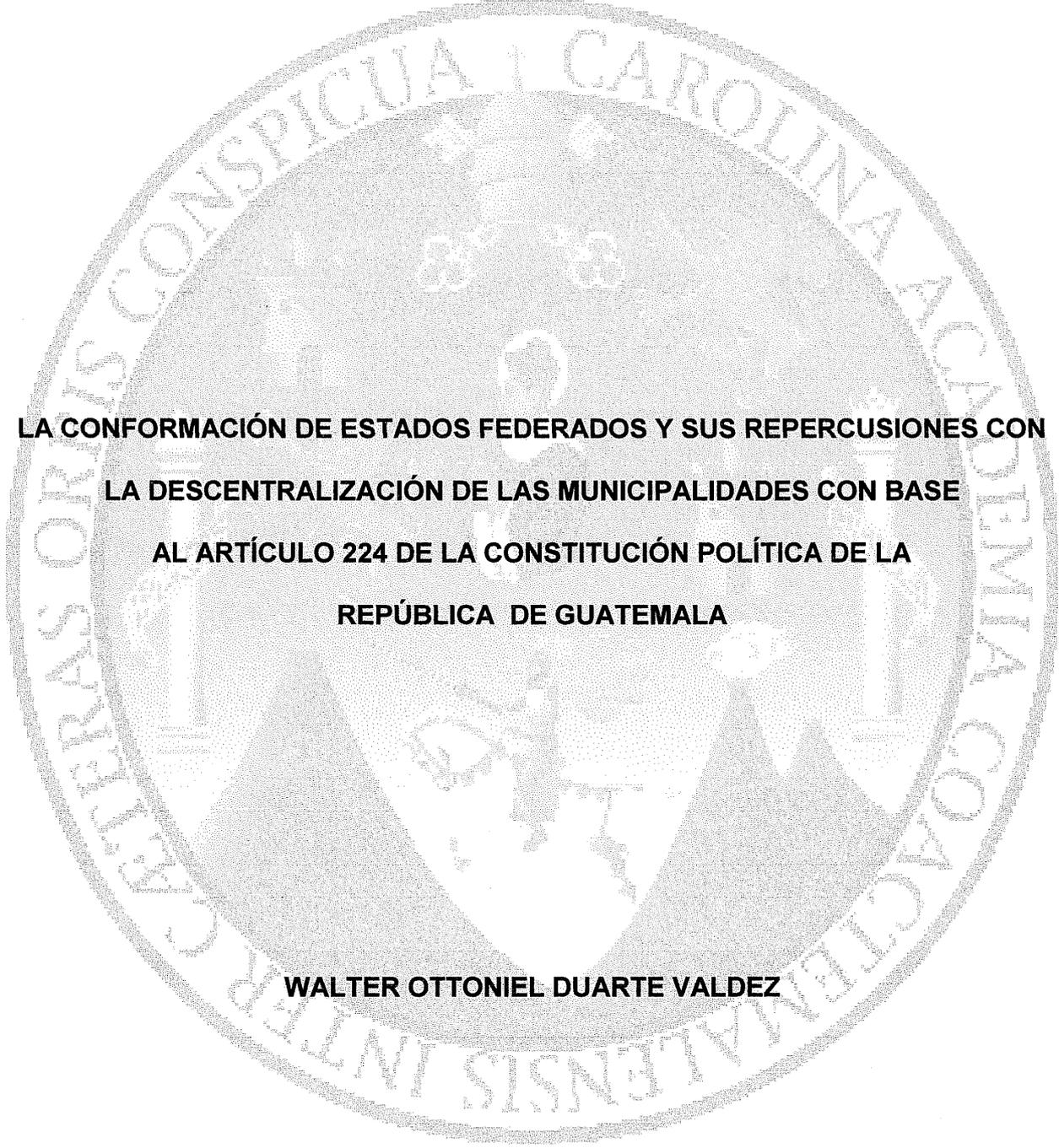


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS FEDERADOS Y SUS REPERCUSIONES CON
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON BASE
AL ARTÍCULO 224 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA**

WALTER OTTONIEL DUARTE VALDEZ

GUATEMALA, AGOSTO DE 2011

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

**LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS FEDERADOS Y SUS REPERCUSIONES CON
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON BASE AL
ARTÍCULO 224 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WALTER OTTONIEL DUARTE VALDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2011

**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. Mario Ismael Aguilar Elizardi ✓
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz ✓
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez ✓
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez ✓
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana ✓

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Irma Leticia Mejicanos Jol
Vocal: Licda. Ana Elvira Polanco Tello
Secretario: Lic. Guillermo Díaz Rivera

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Juan Carlos Ríos
Vocal: Licda. Judith Alvarado López
Secretario: Lic. Héctor Orozco y Orozco

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

LIC. ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS
3ª. Av. 13-62, Zona 1, Guatemala Tel. 57086848
E-mail: Estuardo.geo@yahoo.com



Guatemala, 28 de enero de 2011

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Coordinador de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria



Respetable Licenciado Castro Monroy:

Reciba mis más altas muestras de consideración y estima, de manera atenta hago de su conocimiento que de acuerdo a la providencia de esta unidad he procedido al estudio y asesoría del trabajo de tesis del bachiller **WALTER OTTONIEL DUARTE VALDEZ**, intitulado: **“LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS FEDERADOS Y SUS REPERCUSIONES CON LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON BASE AL ARTÍCULO 224 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**, para el efecto realicé algunas observaciones y correcciones para el mejor desarrollo de la misma, las cuales fueron admitidas por el Bachiller; haciendo constar que el mismo demostró dedicación y esmero en cada una de las fases de la realización del trabajo de tesis.

Asimismo, me permito comunicarle que se trata de un esfuerzo serio con sólidos fundamentos con que el autor llena los requisitos académicos necesarios para una tesis, cumpliendo con los siguientes aspectos:

- a. La asesoría del presente trabajo, se llevó a cabo a través de múltiples sesiones, habiéndose hecho en su oportunidad al sustentante las sugerencias pertinentes de tipo gramatical, ortográficas y de redacción; que consideré en su momento, eran necesarias para una mejor presentación del tema desarrollado en la investigación, respetando siempre el enfoque y criterio del autor del mismo;
- b. En el contenido científico y técnico, el autor ha puesto de manifiesto que ha utilizado los métodos necesarios para darle a la presente investigación el contenido científico que esta debe presentar. Asimismo ha utilizado un lenguaje técnico acorde a la presente investigación;
- c. El trabajo realizado, establece los elementos, específicos y generales de la investigación, desarrollándose los métodos analítico, sintético, inductivo, deductivo y de interpretación, aplicando técnicas propias de todo trabajo de investigación científica;
- d. La contribución científica que contiene el trabajo de tesis hace notar que hay un aporte en materia de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional;

LIC. ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS
3ª. Av. 13-62, Zona 1, Guatemala Tel. 57086848
E-mail: Estuardo.geo@yahoo.com



- e. Expresa de forma clara y objetiva las conclusiones y recomendaciones alcanzadas con las que formula muy bien sus opiniones jurídicas mostrando inquietud intelectual y de estudio por parte de su autor;
- f. Aplica la normativa legal relacionada y fundamentos doctrinarios utilizando la bibliografía adecuada de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

En virtud de lo expuesto, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, por considerar que la Tesis de grado propuesta llena los requisitos exigidos para avanzar en el trámite, estimando que el mismo puede ser aprobado para los efectos consiguientes.

Atentamente,

Lic. Estuardo Castellanos Venegas
Asesor de Tesis
Colegiado 7,706



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

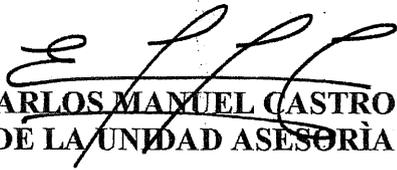
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y SOCIALES. Guatemala, tres de febrero de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **WALTER OTTONIEL DUARTE VALDEZ**, Intitulado: **“LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS FEDERADOS Y SUS REPERCUSIONES CON LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON BASE AL ARTÍCULO 224 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las 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 estime pertinentes”.


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



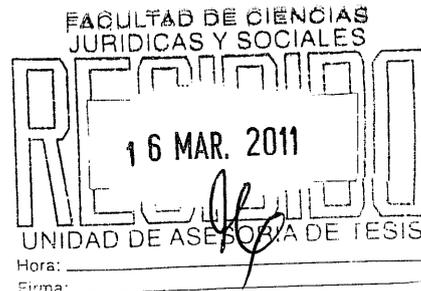
cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.

LIC. EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA
3ª. Av. 13-62, Zona 1, Guatemala Tel. 22327936
E-mail: ecastillo2008@yahoo.com



Guatemala, 11 de marzo de 2011

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Coordinador de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria



Respetable Licenciado Castro Monroy:

De manera atenta me dirijo a usted, deseándole éxitos en sus labores cotidianas y profesionales, a la vez informarle que en cumplimiento a la resolución de fecha 3 de febrero del año 2011, en la cual fui nombrado como Revisor del trabajo de tesis del bachiller **WALTER OTTONIEL DUARTE VALDEZ**, intitulado: **“LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS FEDERADOS Y SUS REPERCUSIONES CON LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON BASE AL ARTÍCULO 224 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**, para lo cual procedí a revisarlo asesorando al estudiante en las modificaciones que se estimaron pertinentes tomando en cuenta lo siguiente:

- Se ha establecido que, el contenido científico y técnico desarrolla la problemática del tema investigado por lo cual considero que la tesis elaborada reúne los requisitos esenciales y adecuados en relación al tema, en virtud de que el estudiante ha utilizado las conceptualizaciones acertadas, conformando con ello un trabajo con un apropiado nivel académico-profesional;
- En cuanto a las técnicas y los métodos que se han utilizado en la presente investigación, son las apropiadas para la recopilación de la información que integra la tesis, cuyo contenido por su apropiada redacción constituye un valioso aporte académico y científico; utilizando para ello los métodos deductivo, inductivo, analítico, sintético y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica idónea al tema;
- La redacción en el desarrollo de la investigación realizada por el estudiante ha sido clara y práctica para la fácil comprensión del lector, cumpliendo las reglas ortográficas y gramaticales;
- De la revisión realizada, se establece que la contribución científica que contiene el trabajo de tesis hace notar que hay un aporte en materia de Descentralización de la Administración Pública; que es la propuesta de ley que el sustentante hace para evitar, la concentración del poder de decisión, de los recursos y fuentes de financiamiento en el Organismo Ejecutivo;

LIC. EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA
3ª. Av. 13-62, Zona 1, Guatemala Tel. 22327936
E-mail: ecastillo2008@yahoo.com



- Las conclusiones reflejan los resultados obtenidos mediante el desarrollo del tema objeto de la investigación respectiva y las recomendaciones, derivadas de tales resultados se enfocan hacia las posibles soluciones visualizadas por el Bachiller para poder mejorar la situación actual del problema objeto del tema de investigación;
- Y, en relación a la bibliografía utilizada, se hace constar que las fuentes bibliográficas consultadas por el Bachiller, son las apropiadas al tema, lo cual reflejan un mejor enfoque del desarrollo del trabajo de tesis, de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Por lo antes expuesto y en virtud de que el trabajo de tesis, a mi criterio fue desarrollado apropiadamente, por lo cual considero que reúne los requisitos establecidos en la normativa respectiva, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el presente trabajo de investigación.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Edgar Armindo Castillo Ayala'.

Lic. Edgar Armindo Castillo Ayala
Revisor de Tesis, Colegiado 6,220

Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario



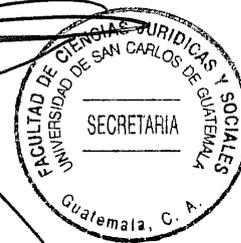
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de junio del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante WALTER OTTONIEL DUARTE VALDEZ, Titulado LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS FEDERADOS Y SUS REPERCUSIONES CON LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES CON BASE AL ARTÍCULO 224 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

279061192

CMCM/sllh.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por la sabiduría que me ha brindado para poder alcanzar mis metas.
- A MIS PADRES:** Otoniel Antonio Duarte y Elsa Marina Valdez Recinos, por sus sabios consejos y estar siempre junto a mí en todo momento.
- A MI HERMANA:** Elsa Lisbeth, gracias por estar conmigo.
- A MIS ABUELOS:** Con un amor muy particular, pues todos guardan un lugar muy privilegiado en mi corazón; Rosenda Duarte (Q. E. P. D.), Rafael Medina (Q. E. P. D.), en especial a Rafael Valdez (Q. E. P. D.) y Rosa Recinos.
- A MI ESPOSA:** Cecilia Amarilis Cardona Padilla, por darme ese apoyo que he necesitado; por ser, además, una buena esposa y una excelente amiga.
- A MIS HIJOS:** Dulce Camila Duarte Cardona y Walter Adeldo Duarte Cardona; son mi fuerza para seguir adelante.
- A MIS SUEGROS:** Adeldo Cardona Zapata y Blanca Amarilis Padilla Botello, por su apoyo incondicional.
- A LA UNIVERSIDAD:** San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Centro Universitario de Sur Oriente (CUNSORORI).



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo.....	1
1.1 Breves antecedentes.....	1
1.2 Definición de derecho administrativo.....	3
1.3 Sistemas del derecho administrativo	8
1.4 Objeto del derecho administrativo.....	9
1.5 Principios del derecho administrativo	9
1.6 Características del derecho administrativo.....	10
1.7 Relaciones del derecho administrativo con otras ciencias	11
1.8 Fuentes del derecho administrativo	14
1.9 Ámbito jurídico del derecho administrativo	16
1.9.1 Constitución Política de la República de Guatemala	16

CAPÍTULO II

2. El sistema de administración pública en Guatemala.....	19
2.1 Definición de administración pública.....	19
2.2 Elementos de la administración pública	26
2.3 Características de la administración pública	27
2.4 Principios fundamentales de la administración pública	28
2.5 Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad.....	28
2.6 Sistemas o técnicas de organización administrativa	29
2.6.1 La centralización	29
2.6.2 La desconcentración.....	34
2.6.3 La descentralización	38
2.6.4 La autarquía	44

CAPÍTULO III

3. El Artículo 224 constitucional y los factores determinantes para modificar el sistema administrativo del gobierno de la república.....	45
3.1 Aspectos considerativos.....	45
3.2 El principio de autonomía y desarrollo	46
3.3 La función de los municipios.....	50
3.3.1 Marco jurídico.....	50
3.3.2 Marco legal para la descentralización municipal	59
3.4 La función de las gobernaciones departamentales.....	61

CAPÍTULO IV

4. La descentralización y los factores que inciden en la no efectividad a favor de los guatemaltecos	63
4.1 Jerarquía horizontal y vertical	63
4.2 Realidad guatemalteca en el interior de la República y la ciudad capital.....	68
4.3 La legislación guatemalteca	70
4.3.1 La ley general de descentralización	71

CAPÍTULO V

5. Los factores que inciden en la constitución de gobiernos federados en la República de Guatemala	79
5.1 Los gobiernos federados	79
5.2 Fundamento constitucional.....	85
5.3 Necesidad de regular una ley ordinaria	89
5.3.1 Aspectos positivos para la sociedad	89
5.4 Análisis de legislación comparada	98



	Pág.
5.4.1 Unión Europea	98
5.4.2 República de México.....	100
5.4.3 Estados Unidos de Norteamérica.....	109
5.4.3 Propuestas de solución a la problemática planteada.....	111
CONCLUSIONES.....	119
RECOMENDACIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	123



INTRODUCCIÓN

Esta investigación se elabora por considerar lo que ha sucedido en la realidad guatemalteca, especialmente desde el punto de vista jurídico con el tema de la descentralización en el caso del sistema de gobierno guatemalteco, y esencialmente lo que señala la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224, respecto al régimen administrativo y la división administrativa, en cuanto a que se pretende que la administración pública sea descentralizada, en sus límites máximos, a tal grado de determinar cómo se estableció en la parte última de este trabajo, cuáles son las ventajas y desventajas para el sistema administrativo guatemalteco.

Por lo anterior, este trabajo tiene fundamento científico y relevante para los estudiosos del derecho, especialmente el derecho político; pues es evidente que las sociedades se encuentran en constante evolución y con ello, necesariamente también el derecho, el sistema de gobierno, como pudiera ser el que se propone en esta tesis.

En base a lo anterior, el problema se ha planteado como una solución a la situación imperante en el sistema de gobierno guatemalteco, que es centralizado con tendencia a la descentralización; sin embargo, la función que realizan las municipalidades o las gobernaciones departamentales es encomiable y ameritaría para la búsqueda de un desarrollo; o bien, un proceso de desarrollo, la autonomía de estas entidades. La hipótesis planteada se ha comprobado con la realización de la investigación por cuanto, es evidente que podría ser una solución al sistema cerrado o centralizado que se tiene y a la poca cobertura para el desarrollo que tienen los gobiernos de turno, especialmente en el interior de la República, el hecho de que se establezca un sistema federado o autónomo, especialmente para las municipalidades o pequeños gobiernos dentro del territorio nacional. El objetivo de la investigación es establecer la importancia de los sistemas administrativos que tiendan a la descentralización como sucede en el caso de Guatemala, y a través del análisis proponer las bases para la conformación de un sistema de división política administrativa de las formas de gobierno actuales, derivados de la realidad nacional, en forma federada.



Para lo anterior, se analizó, la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Preliminar de Regionalización contenida en el Decreto 70-86 del Congreso de la República, el Código Municipal y otras leyes importantes. Además, de la conveniencia de que se reforme el Artículo 224 Constitucional en el sentido de que se conformen estados federados, como sistemas de administración gubernamental y los efectos o consecuencias que ello produciría para la sociedad.

Este análisis se divide en cinco capítulos: en el primero se aborda el tema del derecho administrativo, antecedentes, definición, principios, fines y cómo se encuentra el sistema administrativo guatemalteco actualmente; en el segundo, se hace una descripción del sistema de administración pública en la República de Guatemala; en el tercero se hace un análisis del Artículo 224 Constitucional y los factores determinantes para modificar el sistema administrativo del Gobierno de la República; en el capítulo cuarto se aborda el tema de la descentralización y los factores que inciden en la no efectividad a favor de los guatemaltecos; finalmente, el quinto constituye la parte fundamental de este trabajo, en el que se establecen los factores que inciden en la constitución de gobiernos federados en la República de Guatemala; estableciendo lo que ha sucedido en el caso del sistema mexicano y estadounidense, y la propuesta de solución a la problemática planteada para el caso de Guatemala.

Los métodos y técnicas empleados en el desarrollo de la investigación, especialmente el deductivo, inductivo, analítico y sintético; dentro de las principales técnicas se aplicaron la bibliográfica y la documental.

Sirva para las autoridades del Estado esta investigación ya que en ella se describe las soluciones para llevar a cabo un proceso de descentralización firme, especialmente en la búsqueda de una autonomía de los municipios para que el desarrollo no se quede estancado en el gobierno central, sino que efectivamente ataque la pobreza que se vive en el área rural del territorio nacional.



CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo

1.1 Breves antecedentes

El profesor Libardo Rodríguez Rodríguez, en su obra explicación histórica del derecho administrativo, establece este proceso histórico de surgimiento del derecho administrativo en fases. En la primera fase, se remonta a la filosofía política y concepción del Estado que ha tenido gran relevancia en los años de mil ochocientos y que se impusieron en la revolución francesa de 1789, y que estos acontecimientos constituyen la fuente más próxima para determinar el derecho administrativo tal como se concibe actualmente.

Además, la concepción de Estado de derecho tuvo repercusiones favorables para la conformación de este derecho, el derecho administrativo. A pesar de lo anterior, refiere este autor que el hecho del sometimiento de las autoridades a unas normas jurídicas, no implica necesariamente la aparición y la existencia del derecho administrativo, pues como lo ha demostrado la evolución histórica, para que pueda afirmarse la existencia de esta rama del derecho en un Estado determinado, se requiere que estas normas constituyan un cuerpo especial, y diferente de las que regula la actividad de los



gobernados, es decir, los llamados particulares.

Lo anterior quiere decir que la concepción de Estado de derecho, a pesar de ser la fuente del derecho administrativo, no implica necesariamente la existencia de esa rama jurídica, pues pueden existir como de hecho existe en la comunidad de Estados, unos, en los cuales se reconoce claramente esa existencia mientras que otros son reticentes a ese reconocimiento.

Se resume indicando que el derecho administrativo como tal, tiene su origen como una rama especializada de derecho dentro de una concepción y creación del derecho francés originado en la Revolución Francesa de 1789 y producto de una concepción evolucionista que fue consolidando dicha concepción.

La conformación de ese conjunto especial de normas jurídicas para la administración del Estado diferentes de las que regulan la actividad de los particulares, se vio estimulada por un hecho histórico muy particular producido con el triunfo de la Revolución Francesa, consistente en que los hombres de la Revolución tuvieron un especial temor frente a los jueces, por cuanto en la etapa previa a la Revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey, cuando estaban en desacuerdo con ellas, por lo cual, temían que los jueces de la época, los revolucionaria, aplicaran la misma estrategia cuando estuvieran en desacuerdo con las decisiones de los nuevos gobernantes. Para enfrentar ese temor, adoptaron una decisión contradictoria con la filosofía

revolucionaria, consistente en prohibir a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración, con lo cual en la práctica, esta última quedaba sin control, situación que afectaba gravemente la concepción de Estado de derecho en la medida en que el principio consistente en que los gobernantes estaban sometidos al ordenamiento jurídico, quedaba en la realidad como un simple postulado teórico, sin significado práctico. Por lo que se emitió una prohibición legal en la que se decía que las funciones judiciales son y continuaran siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricato, inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos, a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones.

Este principio fue elevado a categoría constitucional. Otro acontecimiento importante dentro de la historia del derecho administrativo se encuentra en el denominado Fallo Blanco, proferido por el tribunal de conflictos francés en 1873 que se constituyó en el símbolo del nacimiento de esta rama jurídica, por cuanto en él, si bien, no por primera vez ni como principio general, pero sí de manera más clara y expresa, se consagró el principio consistente en que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales, diferentes a los aplicables de las relaciones entre los particulares, afirmación que constituye la base de la existencia del derecho administrativo.

1.2 Definición de derecho administrativo

“El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la

actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. El poder encargado normalmente de la administración pública es el ejecutivo, aunque no es el único”¹.

El derecho administrativo regula, salvo algunas variantes:

- a) La estructura y organización del poder encargado normalmente de la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros de que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

Con lo anterior, se puede decir que el derecho administrativo lo conforman un conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control.

Sin embargo de lo anterior, existen distintos criterios para establecer el concepto de derecho administrativo inicialmente fue concebido como una simple gama de leyes administrativas, es decir, un conjunto de leyes relativas a la administración del Estado. Luego, se pasó a la concepción de que, en rigor, solamente se trataba del conjunto de

¹ Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo** . Pág. 23.

normas y principios que regulaban la organización, funcionamiento y actividad del poder ejecutivo. Sin embargo, ante la convicción de que gran parte de las necesidades colectivas eran satisfechas a través del funcionamiento de servicios públicos, se pensó que eran éstos lo esencial del derecho administrativo y, por tal razón, esta rama del derecho debía ser concebida como el conjunto de normas jurídicas relativas al establecimiento y desarrollo de los servicios públicos. No faltan, sin embargo, otros criterios bastante amplios, como verbigracia, aquellos que afirman que el derecho administrativo regula todas las relaciones entre el Estado y los administrados o que es un conjunto de normas y principios encaminados todos a la realización de los fines de aquel.

De cualquier modo que sea, no debe escatimarse esfuerzo para lograr establecer un concepto acorde con las diversas realidades jurídicas existentes. A ese fin, en la doctrina se definen los siguientes criterios:

- a) Criterio de estricta base jurídica.
- b) Criterios basados en la estimación de la función administrativa.

Con relación al primero, hay en el fondo de esta manera de pensar, una actitud que se circunscribe a hacer una apreciación jurídica del problema. Dentro de estos se encuentra el legalista o exegético, según el cual se debe conceptualizar el derecho

administrativo como un conjunto de leyes que tienen por objeto la materia propia de la administración.

El criterio de las relaciones jurídicas, y conceptualiza que siguiendo esta directriz, cabría pensar que el derecho administrativo constituye un conjunto de normas destinado a regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos o administrados.

De conformidad con lo anterior, se señalan a continuación una serie de conceptos a saber:

Para Manuel María Díez “el derecho administrativo es el complejo de principios y normas de derecho público Interno que regula la organización y la actividad de la administración pública”².

Renato Alessi “define el derecho administrativo como un conjunto de normas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa, es decir, de un lado, la organización de la propia función y de los órganos a los cuales ésta está atribuida, y de otro, el ejercicio efectivo de la función misma y las relaciones a que da lugar este ejercicio”³.

² Derecho administrativo. Pág. 264.

³ Instituciones de derecho administrativo. Pág. 126.

Fernando Garrido Falla “ha dicho que derecho administrativo es aquella parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado”⁴.

En la doctrina argentina, Miguel Marienhoff dice que derecho administrativo “es el conjunto de normas y de principios de derecho público interno que tiene por objeto la organización y funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones inter orgánicas e inter administrativas y las de las entidades administrativas con los administrados”.⁵

Para el tratadista francés Alessandro Rochild el derecho administrativo es: Aquella rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares. Es el conjunto de doctrinas, principios y normas jurídicas que regulan la actividad, estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, así como sus relaciones con los administrados.

⁴ **Tratado de derecho administrativo.** Pág. 126.

⁵ Díez Manuel María. **Derecho administrativo.** Pág. 264.

1.3 Sistemas del derecho administrativo

El autor guatemalteco Hugo Haroldo Calderón Morales “dice que existen dos sistemas de derecho administrativo, los cuales son:

a. Sistema anglosajón, sajón o inglés: Aquí no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común (derecho civil). Sus fuentes principales son la jurisprudencia y el precedente administrativo. Se aplica en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica.

b. Sistema francés: Surge gracias a la Revolución Francesa, la cual cambia todo el régimen monárquico y por ende el sistema administrativo existente, naciendo el derecho administrativo como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas. Su fuente principal es la ley, de donde deviene el denominado principio de legalidad. Se desarrolla especialmente en Francia e Italia y tiene aplicación en varios países Europeos y en Latinoamérica, incluyendo Guatemala”⁶.

⁶ Derecho administrativo. Pág. 33.



1.4 Objeto del derecho administrativo

Rafael Bielsa “afirma que el objeto del derecho administrativo es el estudio de la administración pública y de sus relaciones entre los órganos públicos que la constituyen y los administrados”⁷. Específicamente, Rochild expone que el derecho administrativo obedece al interés público, su fin primordial es alcanzar la utilidad colectiva, el beneficio social o el bienestar general de todos los administrados, o sea, el logro del bien común.

1.5 Principios del derecho administrativo

Los principios generales del derecho, encuentran su ubicación dentro del Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, desde el momento que la Constitución regula al tribunal de lo contencioso-administrativo, como el contralor de la juridicidad de la administración pública, opera como parte de los principios generales del derecho.

Al hablar de juridicidad, debe quedar entendida como la aplicación de las normas principalmente, dentro de casos concretos, pero a falta de norma jurídica es donde existe la aplicación de los principios generales en una forma supletoria.

⁷ **Ibid.** Pág. 34.



Otro principio propio del derecho administrativo es el de improrrogabilidad que establece que la competencia administrativa es intransferible porque el interés público así lo demanda, salvo aquellos casos excepcionales de avocación y delegación.

El principio de especialidad, que explica la circunstancia de que la materia propia de la competencia de un órgano tiene carácter homogéneo, es decir, que la competencia administrativa se vincula a ciertas materias que tienen entre sí, por su naturaleza, afinidad o semejanza.

1.6 Características del derecho administrativo

Dentro de las principales características del derecho administrativo, se puede señalar las siguientes:

- a) Se establece que derivado de la historia del derecho administrativo, este es considerado relativamente joven, porque surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.
- b) También, dentro de las principales características que encierran al derecho administrativo, es que no ha sido codificado, porque en esta rama del derecho no se puede hablar de codificación son lo externo de las competencias administrativas.

c) Se trata también de un derecho subordinado, porque depende de una ley superior, en este caso la Constitución y demás leyes constitucionales.

d) Se define como un derecho autónomo, porque tiene el carácter de especializado en las relaciones que regula, basados en el principio de normatividad que lo informa.

e) También tiene la característica de ser un derecho dinámico, por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública que se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

1.7 Relaciones del derecho administrativo con otras ciencias

a) Con el derecho constitucional: Indiscutiblemente existe una relación directa entre el derecho constitucional y el derecho administrativo, por cuanto este último se encuentra subordinado a este ya que lo orienta y le impone limitaciones a la administración por la misma jerarquía de la norma;

b) Con el derecho penal: Quizá un ejemplo claro de la relación que existe entre uno y otro es el hecho de que los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones pueden ser objeto de procesos penales en su contra por su mal actuar al servicio del Estado. En términos generales, entonces, se puede decir que se relaciona en cuanto este garantiza la existencia y el normal desenvolvimiento de la institución administrativa contra los atentados punibles;

c) Con el derecho procesal: Tanto en materia civil como penal, derivado precisamente

de la aplicación de la normativa sustantiva de ambos. Se puede decir, entonces que se relaciona porque al existir el derecho procesal administrativo, este tiene a su cargo la regulación de los procedimientos administrativos, para decidir y resolver las peticiones, reclamaciones o impugnaciones que le formulen los particulares;

d) Con el derecho internacional: Partiendo de la relación de Estados, y el desarrollo de estas relaciones internacionales requieren la aplicación de normas propias además de las normas del derecho internacional, para la prestación de servicios públicos;

e) Con el derecho civil: En el derecho administrativo en ocasiones es necesario recurrir a normas e instituciones jurídicas que pertenecen al derecho civil, para resolver necesidades que a la administración pública les son indispensables atender. Ej.: Adquirir bienes por medio de la expropiación;

f) Con el derecho mercantil: A pesar de que se puede decir que el derecho mercantil constituye una rama del derecho privado en el que poca intervención existe entre el Estado y los particulares, porque la administración interviene en las actividades mercantiles de los particulares para facilitar la circulación comercial, dictándose normas jurídico administrativas que regulan esas actividades. Un ejemplo de lo anterior, es la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, en donde existe una intervención directa en protección de la parte más débil de las relaciones que se suscitan entre consumidores, usuarios y proveedores de bienes o servicios, derivados de esta ley, y de la Dirección de Atención al Consumidor y Usuario (DIACO);

g) Con el derecho marítimo: En el caso del derecho marítimo, pareciera que no tuviera ninguna relación con el derecho administrativo, sin embargo, se debe considerar que



este se relaciona esencialmente porque las empresas que tienen a su cargo el tráfico y control marítimo están reguladas por la administración pública, es decir, en cualquier empresa, inclusive dentro de las actividades marítimas, debe existir un sistema administrativo;

h) Con el derecho aeronáutico: De igual forma, que en el caso anterior, aparte de ello, existen normas en el derecho administrativo que tienen relación con la aplicación en la organización interna de la navegación de un país;

i) Con la economía política: Indiscutiblemente surge por el hecho de que en el orden económico de un país, entendiéndolo de forma global y dentro de la economía de una empresa, entendiéndolo en el orden particular, forma parte integrante del desarrollo de las sociedades en cuanto a la problemática económica tanto de un país como de una empresa, y esto se basa en el tema de la forma como se administra, para lo cual vale considerar las normas del derecho administrativo;

j) Con la filosofía: Por las concepciones filosóficas contenidas en la Constitución y de los Partidos Políticos que se encuentran a cargo de la administración.

k) Con la sociología: La sociología estudia las relaciones que se suscitan entre las sociedades y necesariamente estas relaciones tienen elementos integrantes, como sucede en el caso de la administración de los gobiernos que intervienen en estas sociedades. Estas relaciones sociales son las que el derecho administrativo debe regular;

l) Con la estadística: Por los datos sociales que esta le ofrece, lo que le permite a la administración pública tener elementos indispensables para el desarrollo de su



actividad. Ejemplo: censos, catastros.;

m) Con la demografía: Esta ciencia tiene mucha relación con las sociedades y sus formas de convivencia. La relación con el derecho administrativo es porque la población le ofrece datos a la administración para la organización de servicios públicos;

n) Con la geografía: Ofrece datos para solucionar problemas de vías de comunicación, áreas, de reserva forestal, etc.

ñ) Con la historia: Porque facilita elementos para que las reformas administrativas tengan en cuenta las circunstancias históricas;

o) Con las ciencias de la administración: Porque esta se estudia de dos formas una jurídica y la otra no, la jurídica corresponde al derecho administrativo y la otra a la ciencia de la administración.

1.8 Fuentes del derecho administrativo

De conformidad con el diccionario en un sentido común, se dice que “fuente es el principio u origen de algo; y, en un sentido jurídico, fuente del derecho es el fundamento, el lugar de dónde nace o se produce la norma jurídica”⁸. Las fuentes del derecho en general son: a) las fuentes históricas; b) las fuentes reales o materiales; y c) las fuentes formales. Todas ellas tienen aplicación en el derecho administrativo, en

⁸Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Pág. 232.

especial las denominadas fuentes formales, las cuales son los distintos modos o formas a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica.

Existe gran diversidad de criterios para determinar cuáles son las fuentes formales en el derecho administrativo, sin embargo, en lo personal, me parece muy completa, relevante y aplicable al sistema administrativo guatemalteco la clasificación que hace el autor Rochild al exponer que las fuentes formales con las que opera el derecho administrativo pueden ser:

- a. Directas, principales o primarias: 1) La legislación (ley constitucional y ley ordinaria administrativa); 2) Los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; 3) Los reglamentos; 4) Los estatutos y ordenanzas; y 5) Los instructivos y circulares.
- b. Indirectas, auxiliares o secundarias: 1) La jurisprudencia o doctrina legal; 2) Los usos y costumbres administrativas; 3) Los principios generales del derecho administrativo; y 4) La doctrina científico-administrativa.
- c. Concurrentes, posibles o terciarias: 1) La supletoriedad y analogía de las leyes comunes; 2) La equidad; y 3) El precedente y la práctica administrativa.

En Guatemala la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, tomando como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema y fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales, siguiendo en su orden las leyes ordinarias administrativas. Estas últimas, expresa el autor Jorge Mario Castillo González, se dictan en forma de decretos, aunque el nombre varía

dependiendo el gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los decretos legislativos, los decretos del Congreso de la República, los decretos presidenciales, los decretos gubernativos y los decretos leyes.

Otra fuente de gran importancia, dice el mismo autor, la constituyen los reglamentos y los acuerdos, esta última un tanto confusa en la práctica como consecuencia de que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De éstos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, de allí que se hable de acuerdos gubernativos, acuerdos presidenciales y acuerdos ministeriales, los cuales contienen temas de variada índole, tales como: reglamentos, declaraciones, derechos, procedimientos, condecoraciones, nombramientos, exoneraciones, creación de oficinas estatales o de comisiones, definición de funciones, etc. Las entidades descentralizadas y autónomas y los organismos legislativo y judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas. Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la administración pública, aunque unas más que otras, dependiendo de las circunstancias y casos concretos.

1.9 Ámbito jurídico del derecho administrativo

1.9.1 Constitución Política de la República de Guatemala

Siendo la Constitución la ley suprema de un Estado, es lógico pensar que las normas

inferiores estén sometidas a ella, por constituir la fuente o base del edificio jurídico. Desde el punto de vista genérico y filosófico se entiende por Constitución, como un conjunto de principios que regulan la vida en común organizada jurídicamente. He aquí la razón por la cual consideramos que la Constitución dentro del Estado de derecho, es la primera fuente formal del derecho administrativo, de ahí que en la Constitución se encuentran estructurados todos los organismos del Estado, así como otras instituciones de derecho público, a través de las cuales se realiza la finalidad de la administración pública, es decir, el bien común.

También dentro del marco jurídico en que se desenvuelve el derecho administrativo, se encuentran otras leyes, que se analizarán en el desarrollo de esta investigación, de forma específica, sin embargo, se citan las siguientes:

- a. Ley del Organismo Ejecutivo.
- b. Leyes orgánicas de instituciones descentralizadas, como la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc.
- c. Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, tomando en consideración que el Presidente de la República de Guatemala es el Comandante General del Ejército.
- d. Ley de lo Contencioso Administrativo, que regula los procedimientos administrativos que se dirimen en los tribunales que se relacionan con los particulares y la administración pública.



e. Leyes fiscales

f. Leyes bancarias y financieras



CAPÍTULO II

2. El sistema de administración pública en Guatemala

2.1 Definición de administración pública

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para Gabino Fraga la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como "la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo, y desde el punto de vista material como la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".⁹

Para ese objeto el Estado se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Tal organización especial constituye la administración pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo

⁹ Derecho administrativo. Pág. 635.

considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con un criterio análogo, Georges Vedel “considera a la administración, en sentido funcional, como designado a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica”¹⁰. Es decir, la administración pública presupone tanto la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como el conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Los órganos de la administración pública son las unidades entre las que se divide la competencia del Estado en materia administrativa y sus titulares son aquellas personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad de éste.

Es necesario, entonces, distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede cambiar sin afectar el órgano y que tiene, además de la voluntad que en la esfera de competencia del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus propios intereses.

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es

¹⁰ *Ibid.*



continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”¹¹. Sin embargo precisa Vedel: la administración pública no es la única función del ejecutivo, pero la administración es exclusivamente su responsabilidad.

La administración pública, como parte del aparato administrativo se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo, por lo que es preciso establecer su definición.

El Estado de Guatemala se encuentra conformado por los tres organismos que son el ejecutivo, legislativo y judicial. Estos tres organismos conforman la administración pública, sin embargo, la actividad de administrar el poder público, esencialmente le corresponde al organismo ejecutivo.

Dentro de la forma de administrar, comprendida esta como un proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado, en el caso de la administración pública, el tema resulta ser más complejo, puesto que involucra no solo un marco jurídico en que se debe desempeñar la administración pública, sino también, la colectividad, cuya función

¹¹ El derecho administrativo. Pág. 23.

prácticamente se materializa a través de los servicios públicos.

Entonces, a la administración pública, se le puede comprender como el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

Para Garrido Falla mencionado por Pratt la administración pública es parte del criterio orgánico, la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que este se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posea competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo esta justamente en el momento de distinguir administración de gobierno.

La administración pública es “el conjunto de instituciones estructuradas y organismos que auxilian al presidente en su tarea material y jurídica de resolver los problemas complejos del país con los escasos recursos con que se cuenta”.¹²

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va

¹² Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 567.

desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (legislativo, ejecutivo y judicial), y la casi totalidad de órganos administrativos (entidades descentralizadas y autónomas), la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos del Estado, la Constitución regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc.

La administración pública se encuentra conformada por órganos de la administración, y son aquellos que tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público. En conclusión, se puede decir que la administración pública debe quedar sometida a la Ley, que le otorga no solo la competencia para ejercer sus funciones, sino también comprende todo el ámbito de su intervención dentro de la sociedad guatemalteca.

“Existen criterios o puntos de vista para establecer el concepto de administración pública o función administrativa del Estado”¹³ a saber:

a) La administración como ejercicio de una actividad para la realización de fines.

¹³Meza Duarte, Eric. *La administración pública y el derecho administrativo*. Pág. 4.

Este primer grupo de conceptos se caracteriza porque su criterio definidor hace referencia a los fines que el Estado persigue al desarrollar su función administrativa.

b) La administración como actividad equivalente a la de gobierno.

La concepción que homologa la función administrativa con la actividad de gobierno adolece de una amplitud excesiva ya que hace entrar en la noción de gobierno a todas las actividades estatales. Administrar es gobernar, en este sentido, las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución son los medios para la realización de los fines estatales, y la actividad de adecuar esas funciones a los fines de administración o gobierno.

c) La administración como actividad subordinada a la de gobierno.

La actividad ejecutiva, conforme a una postura doctrinal, se divide en dos grandes campos: la de gobierno o planificación de las actividades y la administración como ejecución de esa elaboración y, consecuentemente, subordinada a aquella. Según eso, la actividad política o de gobierno considera la unidad de vida del Estado, su defensa unitaria y, por consiguiente, se encuentra fuera del control jurisdiccional porque es actividad libre ya que pone en orden los poderes estatales para su actividad. En esa virtud, el gobierno es dirección y la administración es acción complementaria.

d) La administración como actividad total del Estado.

Es este un criterio sostenido por algún autor alemán que reputa a la administración como sinónimo de la actividad total del Estado para el cumplimiento de sus fines. Se parte, para ello, de dos conceptos fundamentales, a saber: la constitución como estructura o voluntad estática y la administración, como ejecución dinámica o actividad

total, teleológica. La amplitud del concepto es exorbitante, porque hay que tener en cuenta que no toda actividad estatal puede ser considerada administrativa, ni solo los órganos del Estado, como se verá más adelante, realizan labores de administración pública, pero sobre todo, no explica con claridad que debe entenderse por esta última.

e) La administración como actividad de uno de los poderes del Estado.

Con este criterio se considera que la función administrativa es la actividad realizada por el poder u organismo ejecutivo. Nace la idea en los momentos iniciales de la ciencia jurídico administrativa, la actividad de administración quedaba, en esa época referida en su conjunto a ese poder u organismo estatal.

f) La administración como el hacer y omitir del estado.

Para quienes piensan así, la administración es todo aquello que el Estado hace hacer como acción u omisión, o sea, que la actividad administrativa consiste en un continuo obrar y no en la formación de juicios lógicos, la legislación es la voluntad y la jurisdicción el pensamiento, la administración comprende todo lo que el Estado hace, pero el Estado no administra sino en cuanto aparece obrando, jamás en tanto que legisla o administra justicia, se actúa, se cumple.

g) La administración como función de conservación y perfeccionamiento del organismo estatal.

En la doctrina la administración como función del Estado, es la actividad de este encaminada a procurar, conservar y perfeccionar el organismo o sea las diferentes instituciones, mediante el cual dicho Estado realiza sus fines, es, en tal concepto, función de orden, de gestión administrativa y en suma, la administración no tiene en el

organismo del Estado una esfera concreta, limitada, cuantitativamente, no es una función dependiente de un solo poder, abarca por entero toda la vida del Estado, respecto de la conservación de su organismo o sea de todas sus instituciones.

h) La administración como actividad estatal que no es legislación ni justicia.

Empleando un procedimiento negativo de exclusión se llega a este resultado. Desde luego que sobra razón en ese sentido, pero al acudir al métrico sencillo de exclusión no se obtiene una idea precisa acerca de la función administrativa que es lo que, a la postre, interesa.

2.2 Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes de la definición dada y que comprende la administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

a. El órgano administrativo: que no es más que todo aquel órgano que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

b. La actividad que la administración realiza: que se refiere a una actividad específica y concreta de cada uno de los órganos que componen la administración pública. Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.



c. La finalidad que pretende el Estado a través de la administración. Respecto a la finalidad, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, como fin primordial que debe comprender no solo el ejecutivo sino también los demás organismos que componen la administración pública, es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del artículo 1o. que establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

d. El medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos. El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público.

2.3 Características de la administración pública

Dentro de las características principales se encuentran:

a) Dentro de la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar, siendo: La planificación, la administración ejecutiva, la administración de control y la asesoría.

b) La administración pública, se encuentra comprendida por los organismos ejecutivo, legislativo y judicial.

- c) La administración pública se rige por mandato constitucional, es decir, que circunscriben sus funciones específicamente a las normas reguladas para el efecto.
- d) Existen varias formas de que se produzca la administración, dentro de ellas, la descentralización, centralización, desconcentración y la autonómica.

2.4 Principios fundamentales de la administración pública

En primer lugar conviene señalar que existen principios generales y específicos o especiales que rigen a la administración pública. Sin embargo, para el caso del ordenamiento jurídico guatemalteco, existen dos fundamentales:

- a) Principio de legalidad: En este principio lo importante es la norma legal y es lo único que puede autorizar al funcionario para poder actuar.
- b) Principio de juridicidad: Este principio se encuentra regulado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Es la aplicación de la norma a un caso concreto, pero a falta de esta se puede recurrir a los principios generales o a las instituciones doctrinarias.

2.5 Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad

- a) Abuso de poder: Esta forma de violentar los principios de legalidad y de juridicidad

implica la extralimitación de un funcionario en las atribuciones sin tener la competencia administrativa. Entonces es, el uso y el ejercicio del poder fuera de la competencia administrativa.

b) Desviación de poder: En este caso, se refiere al uso y ejercicio de la competencia administrativa con un fin distinto del que otorga la ley.

2.6 Sistemas o técnicas de organización administrativa

2.6.1 La centralización

El Profesor Manuel del Río González “al hacer un análisis de los sistemas de organización administrativa, establece las formas de organización administrativa y dice que la administración pública necesita ordenarse adecuada y técnicamente, esto es, organizarse para realizar con rapidez y eficacia su actividad, por tal razón sus procedimientos deben estar bien determinados en la legislación, tanto reglamentaria como legal”¹⁴.

El licenciado Miguel Acosta Romeo, define “la organización administrativa como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas

¹⁴ La administración pública. Pág. 98.

que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”¹⁵.

El autor Jorge Mario Castillo González “refiriéndose a la regulación legal, indica que las normas que se aplican para los procedimientos administrativos establecen como base principal la Constitución Política y establece que los actos y resoluciones de la administración pública tienen la posibilidad de ser impugnados por los particulares y con posterioridad a ser agotada la vía administrativa pueden ser sometidos al proceso de lo contencioso administrativo, para establecer mediante un proceso preestablecido si las resoluciones que se someten a conocimiento de dicho tribunal violan la juridicidad que debe proteger el tribunal, por mandato constitucional” ¹⁶.

Es el sistema o forma de organización administrativa, que basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión en el órgano jerárquico de la administración (presidente- ejecutivo).

También, a la centralización se le concibe como concentración, y por ello, consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido; ya

¹⁵ Derecho administrativo. Pág. 101.

¹⁶ Derecho administrativo. Pág. 201.

que la decisión y dirección le corresponde al órgano central de gobierno.

Se llama centralización administrativa a la forma de organización en la que las funciones de administración se asignan a un conjunto de órganos estrechamente vinculados por la relación de jerarquía, de tal manera que la concentración de los poderes de decisión y de mando en los órganos superiores de la organización producen una dependencia de los inferiores respecto de ellos. Esa estructura administrativa se identifica con el poder y organismo ejecutivo, en el que se produce aquella concentración¹⁷.

De conformidad con las características que se toman en cuenta respecto al sistema centralizado, es importante señalar que es el sistema utilizado por el Estado de Guatemala.

a. Características de la centralización

a.1 Superior jerárquico. Porque es el más alto grado dentro de la escala.

a.2 Relación de subordinación. Los órganos administrativos pertenecen a la jerarquía administrativa.

a.3 Se manifiestan los poderes. (de mando, disciplinario, de avocación).

¹⁷ Calderon Morales, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág. 217.

a.4 Poder de decisión. (carácter político).

b. Elementos de la centralización

b.1 Unidad de mando. (presidente).

b.2 Jerarquía. (elemento principal).

b.3 Control. (lo ejerce el superior).

b.4 Potestad de revisión. (de los subordinados).

b.5 Facultad de decidir la competencia.

c. Ventajas de la centralización

Cabe señalar que existen en todo sistema administrativo, ventajas y desventajas, estas se deben tomar en consideración tomando en cuenta los fines y metas que se proponga en el caso de un Estado o una empresa. Dentro de las ventajas más importantes de señalar en esta forma de administración, se encuentran:

c.1 Asegura el control político. (dentro de todo el territorio).

c.2 Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político.

c.3 Los procedimientos administrativos son uniformes. (los particulares saben a dónde dirigirse).

c.4 Los servicios públicos se prestan en forma económica.

c.5 El control y fiscalización.

c.6 Las políticas administrativas son uniformes. (dependen del superior jerárquico).

d. Desventajas de la centralización

Como se dijo antes, también existen desventajas, y quizás estas sean más y fundamentales, si se compara con lo que sucede en el sistema administrativo guatemalteco, que es centralizado con tendencia a la descentralización, por lo que a continuación se describen las desventajas de este sistema administrativo y son:

d.1 Centralismo burocrático.

d.2 La administración se torna ineficiente. (territorios alejados de la capital).

d.3 Las peticiones planteadas por los particulares.

d.4 En los países con territorios extensos.

e. Procedimientos para establecer la centralización

Existe un marco jurídico que establece el procedimiento para establecer la centralización como una forma de gobierno, y estos básicamente son:

- e.1 El poder de decisión y coacción en un órgano, se obliga a los demás a obedecerlo.
- e.2 Al órgano supremo se le otorga la facultad absoluta de nombrar y destituir.
- e.3 Se concentra en el órgano supremo.

2.6.2 La desconcentración

La desconcentración no es más que lo contrario a la concentración y que tiene similitudes con la definición de la centralización, pues lo que encierra es un sistema concentrado unitario, dependiente, etc., y por ello, surge la desconcentración como un caso contrario.

“La desconcentración administrativa consiste en un proceso de desprendimiento, traspaso o transferencia de competencia de órganos superiores hacia órganos subordinados, quedando, por consiguiente, vinculados aquellos y éstos, como ya se dijo, por la relación de jerarquía. Así entonces, la desconcentración se materializa cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración, por la vía legal o reglamentaria, a fin de que los ejerza a título de



competencia propia, bajo determinado control jerárquico del órgano superior”¹⁸.

Nace como contraposición a la centralización administrativa, con ella se busca eliminar el excesivo centralismo, y hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático¹⁹.

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

a. Criterios del concepto de desconcentración

a.1 Criterio intermedio o de transición: Como etapa intermedia común entre los dos sistemas de organización administrativa. (centralización y descentralización).

a.2 Criterio de la variante del sistema de centralización: supone una limitación de los

¹⁸Meza Duarte, Eric. **La organización administrativa**. Pág. 202.

¹⁹Calderón, **Ob. Cit**; pág. 224.

poderes jerárquicos.

a.3 Criterio técnico organizativo: La considera como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia es atribuida a los agentes jerárquicos.

a.4 Criterio de distribución de competencias: La distribución de competencias se dirigen hacia órganos enmarcados en un sistema de organización.

b. Características de la desconcentración

b.1 Sistema principal de organización administrativa.

b.2 La competencia legal para tomar decisiones técnicas.

b.3 Se especializan en la prestación de servicios.

b.4 El superior mantiene la potestad de nombrar.

c. Ventajas de la desconcentración

Como en el caso de la centralización, existen ventajas y desventajas en la desconcentración, y en el caso de las ventajas, se pueden señalar como principales las siguientes:

c.1 Facilita las actividades (satisface necesidades sociales).



c.2 La actividad administrativa se torna más rápida y eficaz.

c.3 Se conserva la unidad de poder público.

c.4 El servicio público mejora y es más económico.

d. Desventajas de la desconcentración

Dentro de las desventajas fundamentales de la desconcentración, como una forma de administración, se encuentran:

d.1 Presta el servicio y resuelve con favoritismo político.

d.2 Aumenta la burocracia.

d.3 El servicio es ineficiente.

d.4 Se utilizan recursos del estado para satisfacer los fines de los partidos.

e. Procedimientos para establecer la desconcentración

También como sucede en el caso de la centralización, existen marcos jurídicos que establecen los procedimientos para establecer esta forma de administración, y en este caso, se encuentran:



e.1 Normas emanadas del legislador (por medio de leyes).

e.2 Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo.

e.3 Por medio de normas administrativas.

También tiene aplicación en el caso de Guatemala, cuando existen acuerdos gubernativos (decretos del presidente). Se han creado entidades como unidades ejecutoras y algunos ministerios para lograr la regionalización, han concentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.

2.6.3 La descentralización

Como se ha dicho antes, el sistema administrativo guatemalteco, se basa en un sistema centralizado, pero con la tendencia a la descentralización.

“Más que un puro y simple hecho, la descentralización administrativa viene a ser un verdadero procedimiento de administración que tiene por objeto disminuir los efectos negativos que se derivan de la acumulación de funciones en un organismo centralizado. Constituye una distribución de funciones entre personas jurídicas públicas distintas del Estado mismo, si bien dentro de la estructura cada vez más compleja de éste último. El Estado mediante decisión de su poder constituyente o por acto legislativo ordinario decide asignar a ciertos entes personificados algunas de las funciones que

paulatinamente ha ido asumiendo como consecuencia, principalmente de su papel de estado providencia, tales entes, creados por el propio Estado son investidos de ciertos atributos, como la personalidad jurídica y un patrimonio propio, a fin de que cumplan con más o menos libertad de acción, ciertos cometidos de interés público”²⁰.

a. Características de la descentralización

Dentro de las principales, se encuentran:

- a.1 Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una persona jurídica de derecho público.
- a.2 La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal.
- a.3 Deben de gozar de relativa independencia política, según lo determine la Constitución, su ley orgánica o estatutos.
- a.4 Tienen dependencia estatutaria y reglamentaria.

b. Ventajas de la descentralización

Dentro de las principales ventajas de la descentralización, se encuentran las siguientes:

²⁰ Meza, **Ob. Cit**; pág. 202.



- b.1 Se descongestiona la administración estatal.
- b.2 El servicio se moderniza.
- b.3 El patrimonio se utiliza como criterio económico.
- b.4 Se erradica el empirismo.
- b.5 Se aleja el espectro de la influencia político partidista.

c. Desventajas de la descentralización

Dentro de las desventajas de la descentralización, se encuentran las siguientes:

- c.1 Se crea un desorden de la administración pública.
- c.2 Crecimiento exagerado de la burocracia.
- c.3 Manipulación política.
- c.4 No se cumple con la finalidad que persigue el estado.
- c.5 Se genera pérdidas y no existe planificación adecuada.

e. Control de la descentralización

Se ha dicho que dentro de una de las dificultades que ofrece la descentralización, se

encuentra el descontrol, pues es evidente de que al existir entidades “autónomas”, como el gobierno central las controla, especialmente en el orden fiscal y financiero. Sin embargo, por ser entidades no con independencia absoluta el Estado, deben existir controles y una marcada tutela que se ejerce sobre ellas. Por ello, se señalan los siguientes aspectos relevantes para ese control y son:

e.1 Transferencia de fondos: Del presupuesto general del estado a la entidad.

e.2 Intervención permanente: De la controlaría general de cuentas en el manejo de fondos públicos.

e.3 Emisión y reforma de su ley orgánica, o sea el Congreso de la República.

e.4 Aprobación en el ejecutivo o en el legislativo (tasas, arbitrios).

e.5 Facultad de intervenir por mala administración.

f. Clases de descentralización:

Existen clases de descentralización, dentro de las más importantes y conocidas, se encuentran:

f.1 Descentralización territorial o por región: Supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa. Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen las Municipalidades del país.

f.2 Descentralización por servicio o institucional: El órgano descentralizado se encuentra dotado de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotados de personalidad jurídica propia. El mejor ejemplo de lo anterior es la forma en que se encuentra el marco normativo del Instituto Guatemalteco de Seguridad social y la Universidad de San Carlos de Guatemala.

f.3 Descentralización por colaboración: Funcional o Corporativa. No forman parte de la administración pública son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el estado²¹.

g. Análisis de la clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas

La Constitución Política en su Artículo 134 al regular dichas instituciones establece que éstas actúan por delegación del Estado. Existen en el ordenamiento jurídico guatemalteco, entidades descentralizadas. Como ya se dijo antes, la descentralización es un sistema o forma de organización de la administración estatal que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica especializados en prestar determinados servicios públicos sin que desaparezca la dependencia jerárquica con el órgano supremo. En ese sentido, dentro de las entidades representativas de esta forma administrativa que existe en el marco jurídico guatemalteco, se encuentra:

²¹ Calderón, **Ob. Cit**; pág. 244.

- g.1 La Universidad de San Carlos de Guatemala
- g.2 El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- g.3 Instituto Nacional de Electricidad
- g.4 El Instituto de Fomento Municipal
- g.5 La Contraloría General de Cuentas
- g.6 La Superintendencia de Administración Tributaria

También conviene señalar la importancia que en un sistema descentralizado tienen las municipalidades. Dentro de las obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada o autónoma, se encuentran:

- a. Coordinar su política con la política general del Estado.
- b. Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.
- c. Remitir su información al Organismo Ejecutivo y Congreso de la República.
- d. Remitir a los mismos organismos memorias de sus labores y los informes requeridos.
- e. Facilitar al órgano de control fiscal, para que pueda cumplir sus funciones.
- f. Toda actividad de carácter internacional deberá sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.



2.6.4 La autarquía

De acuerdo al diccionario “significa autosuficiencia, dominio de sí mismo”²², en el orden político, es un sistema político empleado por un Estado que intenta bastarse con sus propios medios.

Los Estados tienen su propia ley, se rigen en forma independiente y lo más importante es el autofinanciamiento sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado. Este sistema no ha tenido aceptación a nivel internacional, pues es evidente de que los Estados dependen unos de otros, especialmente los sub desarrollados, y que todo ello, incide en una política de gobierno.

²² Enciclopédico espasa calpe. Pág. 234.



CAPÍTULO III

3. El Artículo 224 constitucional y los factores determinantes para modificar el sistema administrativo del gobierno de la República

3.1 Aspectos considerativos

Es innegable que de conformidad con la Constitución Política de la República el Estado de Guatemala administrativamente se encuentra conformado dentro de un sistema centralizado. La tendencia que se aspira es la descentralización de acuerdo a lo que se ha venido analizando en estas líneas, sin embargo, no existe de hecho esa descentralización, tal como debiera concebirse, por cuanto, todas las instituciones, incluso, el hecho de la autonomía municipal puede estar en duda, si se considera que el presupuesto general de la nación es el que debe alcanzar para cubrir todas las necesidades de los guatemaltecos dentro del quehacer de las instituciones propias de la administración pública.

Esto ha sido un problema fundamentalmente porque casi siempre, el desarrollo nunca llega a los municipios y departamentos más remotos en el interior de la República, pese a que la gran mayoría de la población se encuentra concentrada en el área rural. Adicionalmente a este problema se le debe sumar el hecho del poco acceso a gozar de

los beneficios que gozan los ciudadanos capitalinos, la población indígena, que también, vale decir, que es la que conforma la mayor parte de la población guatemalteca, y que precisamente reside en su mayor parte en el interior de la República.

Esta situación de alguna manera ha sido prevista por el legislador constitucional especialmente el constituyente del año 1985, al considerar la posibilidad de que el Congreso de la República tuviera la facultad de modificar el sistema administrativo de gobierno, de tal suerte que es el objeto del presente trabajo, determinar a través de una investigación científica la conveniencia o no de cambiar el régimen administrativo existente, derivado de la facultad legal que la misma Constitución Política de la República le otorga al organismo legislativo.

3.2 El principio de autonomía y desarrollo

El principio de autonomía, como su nombre lo indica requiere en el caso de la administración pública, como aquel proceso en el cual, el Estado resulta ser independiente económica, política, social, culturalmente, etc., y basado en la realidad actual, este principio es relativo, por cuanto, las personas y los Estados se necesitan mutuamente entre sí, y por lo tanto, quien escribe comparte el criterio de Burhan Beckwich que en su obra sobre Economía Socialista, refiere que no existe la autonomía

de los Estados y de las personas para actuar dentro de un mundo civilizado y que por ello, necesita de los demás. Pues, referida la autonomía como parte del desarrollo, esto si es importante, especialmente para el derecho administrativo. Se define como desarrollo de la sociedad al proceso de transformación relacionando los problemas que afrontan las comunidades entendiendo como, desarrollo social al conjunto de medidas o de actuaciones gubernamentales destinadas a atender los problemas sociales de los grupos de menores posibilidades.

El desarrollo social también se concibe como un conjunto de servicios prestados a los ciudadanos, tales como la seguridad social, los servicios sociales, la política de vivienda. Y a determinadas prestaciones directas a sectores más necesitados. Aquí se expresa una política social que es instrumento para una más justa, progresiva y equitativa distribución de los ingresos y un modo de humanizar la situación de la clase trabajadora y de los grupos menos beneficiados por el crecimiento económico.

Otra concepción de desarrollo social es; una acción realizada para superar los obstáculos sociales para el desarrollo, son acciones tendientes a resolver problemas derivados de la existencia de grupos especiales: Ancianos, huérfanos, impedidos, madres solteras, emigrantes refugiados, delincuentes, etc. Estas acciones son tareas de ayuda y rehabilitación, de asistencia social y de defensa social. La defensa social es entendida desde el movimiento antimilitarista como cualquier conjunto de estrategias y medios destinados a defender a los individuos o pueblos amenazados.

También es entendida como una concepción política y participativa de construcción social que conlleva una convivencia basada en la solidaridad, en relaciones de respeto y justicia entre las personas, y los pueblos. En esta alternativa lo importante es la defensa de los valores sociales, del libre ejercicio de los derechos y las libertades, del desarrollo económico solidario con las demás personas y con la naturaleza, así como la protección ante las agresiones de transnacionales, de especulaciones, de colonización cultural, de los medios de comunicación.

Se entiende por desarrollo social la transformación de la población por medio de acciones que satisfacen sus necesidades y problemas, puesto que la situación actual de nuestro país es la falta de apoyo real, tanto del gobierno local como el gobierno central, que son los encargados de velar por el desarrollo de la sociedad, aunque se necesita la participación de la población en su propio desarrollo. Entendiendo como desarrollo social, "todo lo que tiene por finalidad mejorar directamente los niveles de vida de la población, mediante la utilización de los resultados de la actividad económica asegurando la educación, alimentación y nutrición."²³

Cuando se habla de desarrollo, es necesario tener estrategias de desarrollo que lleven el propósito de combatir la pobreza a través de la generación de empleos e ingresos de la población. Por lo tanto, es importante centrar en el área productiva y en el ambiente, alrededor de la cual se deben promover proyectos de desarrollo social, de

²³ Burhan Beckwich. **Economía socialista**. Pág. 90.

infraestructura y servicios básicos de apoyo, complementándola con acciones y proyectos en el área de justicia, democracia y gobernabilidad en departamentos y estos a su vez en municipios, sin perjuicio de la búsqueda de nuevos sistemas de parcelamiento administrativo, atendiendo a criterios económicos, sociales y culturales (Artículo 224 de la Constitución Política).

Como ente operativo, funciona el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para la organización y coordinación de la administración pública; con los correspondientes Consejos Regionales y Departamentales en cada región y departamento de la República (Artículos 225 y 226 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Esta autonomía en el desarrollo social, puede verse marcada o influenciada fundamentalmente por la actividad que realizan las gobernaciones departamentales y especialmente las municipalidades del país. Prima en la concepción de Estado el reconocimiento a la autonomía municipal, y los municipios tienen, entre otras funciones, las de: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, por ello, es que son tan importantes, para cumplir con el enfoque del presente trabajo, en cuanto a que se busca la autonomía funcional, económica, política, territorial de los municipios para constituir en Estados federados del país.



3.3 La función de los municipios

3.3.1 Marco jurídico

A) Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala dedica el capítulo VII del título IV al régimen municipal, en el Artículo 253 se reconoce que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, las cuales les corresponde: Elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. En el Artículo 254, de la Constitución de la República de Guatemala se indica que el gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

La autonomía se define como estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que los dictados por él y para él, y que autonomía administrativa es la libertad que se concede a una región, provincia pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración, regional, provincial o municipal.



En el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el organismo ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje es distribuido en la forma que la ley determina, y destinado, por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante se podrán utilizar para financiar gastos de funcionamiento.

En la Constitución se indica que es prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

B) Ley General de Descentralización

Únicamente se hará referencia a aspectos muy puntuales dentro de este apartado. En el Artículo dos de esta ley se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas 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.

En el Artículo cuatro de la ley de descentralización se indican los principios orientadores del proceso y de la política del organismo ejecutivo, los cuales son:

- a. La autonomía de los municipios;
- b. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos;
- c. La solidaridad social;
- d. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala;
- e. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso;
- f. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral;
- g. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza;
- h. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano;
- i. La participación ciudadana;

La descentralización definida en el Artículo 224 de la Constitución política de la República de Guatemala, indica que la autonomía municipal no debe comprenderse como un ente de hacer lo que venga en gana, sino como ente organizado sujeto al control estatal.

C) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Respecto a los consejos municipales de desarrollo, regulados en el Artículo 11 en el cual se establece la forma en que se integran:

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

El propósito es lograr el desarrollo del municipio mediante la ejecución de planes, programas y proyectos, con la participación permanente y organizada de la población y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Los concejos municipales deben ser parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales. Se empieza a articular un posible sistema de participación de los propios ciudadanos. En este marco se puede afirmar que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las entidades locales.

Los consejos municipales de desarrollo urbano y rural según se indica en la ley mencionada, deben contar con una unidad técnica encargada de proporcionar al consejo el soporte técnico necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, correspondiendo a la oficina municipal de planificación actuar como unidad técnica del consejo municipal de desarrollo urbano y rural.

En el Artículo 13 se establece la forma en la que se integran los consejos comunitarios de desarrollo:

- a- La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,
- b- El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los consejos comunitarios de desarrollo y sus funciones son:



- a. Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración en sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- b. Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- c. Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.
- d. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al concejo municipal de desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario priorizados por la comunidad.
- f. Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo.
- g. Solicitar al consejo municipal de desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- h. Velar por el buen uso de los recursos.

- i. Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitario.
- j. Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- k. Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- l. Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.
- m. Y por último velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del sistema de consejos de desarrollo.

En el Artículo 23 se indica que los consejos asesores indígenas se constituye para brindar asesorías al órgano de coordinación del concejo comunitario de desarrollo y al consejo municipal de desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Los consejos asesores indígenas se integraran con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.



D) El código municipal

En el Artículo cinco establece: Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable. En el Artículo siete del código municipal, se indica que el municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este código.

En el Artículo nueve se establece que el concejo municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidarios y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal.

En el Artículo 56 se establece que las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, el concejo municipal, de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias como entidades representativas de las



comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

El nombramiento de las alcaldías auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas. En el Artículo 10 del código municipal se establece que las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantizan la Constitución Política de la República y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales.

En el Artículo 18 también se habla sobre la organización comunitaria se establece que los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este código establecen.



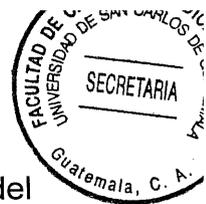
E) Ley Preliminar de Regionalización

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, que podrían estar constituidos por uno o más departamentos. Así mismo, el Artículo 226 preceptúa que las regiones que conforme a la ley se establezcan contarán con un consejo de desarrollo urbano y rural.

El Artículo dos de la ley preliminar de regionalización preceptúa que se entenderá por región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares 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. Con el propósito de asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

3.3.2 Marco legal para la descentralización municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que solo el gobierno central, con aprobación del Congreso, tiene la potestad para establecer tributos. Para que una municipalidad pueda establecer impuestos necesita el aval del Congreso.



La libre administración implica dirigir, entender y satisfacer los servicios públicos del municipio. El código tributario refuerza el control central del tributo en su capítulo III del título I Artículo 12 al establecer que las atribuciones aduaneras y municipales se aplicarán de forma supletoria. Entre 1985 y 1996, el número de arbitrios solicitados por las municipalidades y aprobados por el Congreso fue de apenas 30. Los arbitrios instaurados no hacen crecer significativamente las disponibilidades tributarias municipales, ya que gravan productos y actividades económico-comerciales de poco ingreso.

También atenderá el orden territorial que corresponde y deberá cumplir con sus objetivos, fines y proyectos, basándose en planes, programas y actividades. Las municipalidades deben estar sujetas a las leyes generales del país quedando claro que el gobierno municipal es electo directamente por el sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años. El primer paso a favor de la descentralización fiscal se tomó en 1985, al quedar establecida en la Constitución de la República de Guatemala la asignación anual del diez por ciento del presupuesto general de ingresos del Estado a las municipalidades del país.

Antes de esta disposición, las municipalidades solo podían contar con recursos generados localmente, insuficientes para impulsar el desarrollo de que la descentralización fiscal municipal produzca los resultados esperados.



3.4 La función de las gobernaciones departamentales

Se puede decir teóricamente que las gobernaciones departamentales, son entidades representantes del gobierno central o del organismo ejecutivo en cada una de las regiones del territorio nacional de Guatemala. Estas se rigen como parte de las funciones y competencias del organismo ejecutivo que se encuentran contenidas en el Decreto 114-97 del Congreso de la República.

Dentro de las normas más importantes de resaltar en este aspecto, se encuentran:

- a. Artículo uno. **Ámbito de la ley.** La presente ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del organismo ejecutivo.
- b. Artículo dos. **Competencia del organismo ejecutivo.** Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al organismo ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.
- c. Artículo cuatro. **Principios que rigen la función administrativa.** El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del organismo ejecutivo, han de ejercitarse en el orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad,



transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

d. Artículo 41 Gobernadores Departamentales. El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República.

De acuerdo a lo anterior, se debe señalar que en la realidad, estas entidades no cumplen una función esencial en el desarrollo del país, y que vienen a realizar funciones que tienen mucha similitud con lo que realizan las municipalidades del país, aunque en algunos casos, también se debe considerar que trabajan en conjunto, sin embargo, resulta muy difícil considerar esta situación para todos los casos, pues las municipalidades y los gobiernos centrales, no siempre se encuentran en común acuerdo, pues difieren de ideología política unos y otros.



CAPÍTULO IV

4. La descentralización y los factores que inciden en la no efectividad a favor de los guatemaltecos

4.1 Jerarquía horizontal y vertical

Estas formas de jerarquía administrativa se encuentran establecidas partiendo de la toma de decisiones dentro del ámbito del quehacer de la administración. Se mide de acuerdo a los niveles de administración.

En los sistemas administrativos centralizados y descentralizados como en el caso del sistema guatemalteco, se consideran los siguientes aspectos, para determinar las jerarquías horizontales y verticales.

Para analizar estas formas organizacionales, se ha tomado en cuenta lo escrito por Rafael Bañon y Ernesto Carrillo, y al respecto señalan:

Dentro de un sistema jerárquico vertical, se suscita:

a. La unidad de mando: En primer lugar conviene señalar que se refiere a con quien se reporta un trabajador. Un subordinado debe tener un solo superior, ante quien es directamente responsable. Las organizaciones actuales siguen con fidelidad este principio al diseñar actividades y relaciones de trabajo.

En el caso del punto de vista unidad de mando, se tiene:

a.1 Apego al concepto orden – obediencia

a.2 Gerentes “todo poderosos”

a.3 Surge la teoría de la aceptación de la realidad

a.4 La autoridad proviene de la disposición de los subordinados a aceptarla

a.5 Por tal si no aceptaba el subordinado no había autoridad. Esta teoría establecía: que se comprenda la orden; que sea compatible con los propósitos de la organización; que no esté en conflicto con sus creencias personales; que sean capaces de desempeñar las tareas indicadas (solo entonces una persona cumplirá con las órdenes.)

b. Autoridad y responsabilidad: Es el tipo y la calidad de autoridad y responsabilidad que los miembros de la organización tendrán. En el caso de la autoridad, tiene:

b.1 Derechos inherentes en una posición gerencial para dar órdenes y esperar que estas se obedezcan.



b.2 Pegamento que une.

b.3 El puesto determina la autoridad e ignora las características personales del gerente en lo individual.

b.4 Al relevo de autoridad (gerente), la autoridad permanece en el puesto.

c. Autoridad de línea: Se compone de las siguientes características:

c.1 Es la que permite a un gerente dirigir el trabajo de un subordinado.

c.2 Relación de autoridad supervisor - subordinado que se extiende desde la cima de una organización hasta los niveles más bajos siguiendo lo que se conoce como: cadena de mando;

c.3 Se refiere a una posición y describe a gerentes cuya función contribuye directamente al logro de los objetivos organizacionales, lo que representaría dos formas de ver el término de la línea.

a. Autoridad staff: Está en una posición de ofrecer asesoría o asistencia a los gerentes de línea. Apoyan, asisten, recomiendan y generalmente reducen la carga de trabajo de los gerentes de línea. Pueden formar parte de la empresa o no.

b. Intervalo de control: Se refiere a cuantos subordinados puede supervisar un gerente de manera eficaz y eficiente.



Uno de los factores que caracteriza la estructura de una organización se refiere a la cantidad de centralización que está en función de cuanta autoridad para la toma de decisiones se ha delegado hacia los niveles bajos de la gerencia.

De hecho una estructura no está totalmente centralizada ni descentralizada ya que esto norma la eficacia en el cómo se deben de manejar. Todo gerente deberá decidir la cantidad de centralización-descentralización que mejor le convenga, así mismo lo anterior le permitirá poner en práctica sus metas y estrategias recordando: la que funcionara bien en una situación podría no ser mejor en otra.

Por lo anterior resulta que un aspecto de importancia última se refiere a la delegación de actividad. Es dar a los empleados autoridad substancial y voz para tomar decisiones propias.

En cuanto a la jerarquía horizontal en las organizaciones, se tiene una dimensión que contempla como se organizan las actividades de trabajo a cada nivel específico de la empresa, cuando se refiere al orden limitativo, pero puede aplicarse en el orden de funcionamiento administrativo de los Estados.

Los elementos que lo componen son:

a. División del trabajo



- b. Departamentalización
- c. Funcional
- d. Por producto
- e. Por cliente
- f. Geografía
- g. Por proceso

Se manejan en este aspecto, principios básicos, como los siguientes:

a) Equilibrio:

La aplicación de principios o técnicas deben de equilibrarse de acuerdo con su eficacia general en la obtención de los fines de la empresa este principio debe ser aplicable a toda la organización fundamentalmente hacia las áreas institucionales.

b) Flexibilidad:

La estructura de una organización puede cumplir más adecuadamente sus propósitos si dispone de mecanismos que la hagan flexible, toda empresa opera en un medio de permanente cambio la que nos obliga a introducir instrumentos y técnicas que nos permitan adecuarnos y anticiparnos a los diferentes cambios ¿cuál será en este caso la obligación fundamental de un administrador?.

c) Oportunidad para liderazgo:

Si la estructura de esta organización y la delegación de autoridad permiten que el administrador diseñe y mantenga un ambiente adecuado para el trabajo se facilitara el ejercicio de sus habilidades para el liderazgo, es decir el administrador deberá ser visto como un líder, lo cual habrá de ayudarle a su tarea primordial.

4.2 Realidad guatemalteca en el interior de la República y la ciudad capital

Cuando en un país el sistema gubernamental no puede cumplir con sus roles indicados en la Constitución se vuelve conveniente hacer un exhaustivo análisis a fin de proponer alternativas de solución a las posibles causas de su aletargamiento en lo que a desconcentración, descentralización y representación ciudadana se refiere, pues sólo los ciudadanos pueden medir en sí mismos cuán efectivo es el sistema.

Está claro también que el sistema centralizado tiene más desventajas que ventajas y en el caso de Guatemala, este sistema no ha sido positivo, pues a pesar de que existe la tendencia a la descentralización, aún persisten sistemas centralizados que impiden o que provocan obstáculos para el desarrollo especialmente si se analiza lo que sucede en las regiones rurales y urbanas del país.

Pues esa idea ha sido fundante para determinar que esto debiera cambiar, precisamente para lograr esos objetivos. A continuación los justificativos de la investigación realizada y las propuestas planteadas:

- a. Motivo de análisis, se ha discutido políticamente a nivel nacional, sobre lo negativo de la modalidad del sistema de división territorial política-administrativa del Estado, pues ha permitido que se cometan, sistemáticamente, injusticias en la representación política y la asignación de recursos que han resultado en un incremento de las desigualdades sociales.
- b. Dentro de los problemas que se presentan, están: La división territorial político-administrativa actual no obedece a ningún criterio lógico: La división territorial política-administrativa está dada por regiones, como lo norma el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala; sin embargo, no se cumple -en la práctica- con ningún parámetro lógico de jerarquización, ya sea por número de diputados, por el porcentaje en la asignación de recursos, por la autonomía de los municipios, etc.
- c. También se debe considerar la cantidad de habitantes, la extensión territorial, áreas geográficas especiales u otro aspecto, por tanto no es posible que se dé:
 - a) Una uniforme asignación de recursos monetarios, a través de la distribución del presupuesto del Estado;
 - b) Ni una uniforme representación ciudadana (diputados ante el Congreso, autoridades ante el gobierno central, etc.) que mantenga la igualdad en el goce de los derechos a los habitantes de entre los diferentes lugares, regiones, municipios, departamentos y,
 - c) Menos aún fuera posible que se dé una uniforme



asignación de los funcionarios, instituciones u otras organizaciones estatales en las diferentes regiones.

d. Se debe considerar también las razones por que se da la injusticia en la distribución del dinero público para los gobiernos locales, municipales, departamentales, regionales. Eso no es justo, sin embargo, esa injusticia no es la única.

4.3 La legislación guatemalteca

Debe partirse de lo que regula la Constitución Política de la República de Guatemala, seguidamente la ley del Organismo Ejecutivo y la ley General de Descentralización de Guatemala, la ley General de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otras.

La forma de crear entidades descentralizadas o autónomas es la vía de la ley orgánica.

a) Principales entidades descentralizadas y autónomas:

Conforme la Constitución: El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, esta se encuentra regulada por su ley orgánica y tiene la facultad de auto reglamentarse la que le corresponde a su máxima autoridad (junta directiva que es un órgano colegiado). La

Universidad de San Carlos de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Tributaria, etc.

4.3.1 La ley General de Descentralización

Un aspecto importante de resaltar en el tema de la descentralización es el marco normativo que lo contiene, y se encuentra regulado a través del Decreto 14-2002 del Congreso de la República, que en lo más importante de resaltar, se encuentra:

a. Ha tenido como fundamento lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala cuando indica que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país. Además, de que es deber fundamental del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país, y que la concentración en el organismo ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, por lo que se hace necesario emitir las disposiciones que conlleven a descentralizar de manera progresiva y regulada las competencias del organismo ejecutivo para optimizar la actuación del Estado.

b. Además, que la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el acuerdo de paz firme y duradera.

c. En su contenido, conviene señalar la siguiente normativa: Artículo uno. Objeto. La presente ley tienen por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado 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.

d. Artículo dos. Concepto de descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de

servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

e. Artículo tres. Naturaleza. Esta ley es orden público y de aplicación general y rige los procesos de descentralización del organismo ejecutivo.

f. Artículo cuatro Principios. Son principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo los siguientes... 1 Tiene relación con: Artículo 119 inciso b de la Constitución Política. Tiene relación con: Artículos 134 y 224 de la Constitución Política. 2. La autonomía de los municipios; 3. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos; 4. La solidaridad social; 5. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala; 6. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso; 7. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral; 8. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza; 9. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; y, 10. La participación ciudadana.

g. Artículo cinco Objetivos. La descentralización del organismo ejecutivo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública; 2. Determinar las competencias y recursos que corresponden al organismo ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado; 3. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población; 4. Facilitar la participación y control social en la gestión pública; 5. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local; 6. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente;

7. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales; 8. Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza; y 9. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

h. Artículo seis. Gradualidad del proceso. Para llevar a cabo el proceso de descentralización, el organismo ejecutivo, previo acuerdo con las municipalidades, y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes. Con estricto apego al respeto de la autonomía municipal, cada municipalidad, cuando lo estime conveniente, solicitará su incorporación al proceso de descentralización del organismo ejecutivo, y ésta deberá atenderse sin demora. Tiene relación con: Artículos tres, 35 inciso k del Código Municipal y Artículos 29 inciso b (medio ambiente), 30 inciso a (comunicación e infraestructura), 31 inciso a (cultura y deportes), 33 incisos f, g, h (educación), 39 inciso e (salud) de la Ley del Organismo Ejecutivo.

i. Artículo siete. Prioridades. Sin perjuicio del traslado integral de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y asistencia social, 3. Seguridad ciudadana, 4. Ambiente y recursos naturales, 5. Agricultura,

6. Comunicaciones, infraestructura y vivienda, 7. Economía 8. Cultura, recreación y deporte. La competencia de las áreas prioritarias a que se hace referencia en este artículo no incluye las atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala asigna con exclusividad a otras instituciones o entidades del Estado.

j. Artículo ocho. Convenios y contratos de ejecución. Antes de la ejecución de los programas y proyectos a que se refiere el artículo anterior, las municipalidades o las demás instituciones que corresponden, celebrarán convenios con las dependencias competentes del organismo ejecutivo. Cuando los ejecutores sean las comunidades organizadas o demás asociaciones civiles, celebrarán convenios y contratos con las dependencias correspondientes del organismo ejecutivo, con la participación de las municipalidades. En ambos casos se establecerán las condiciones de ejecución, supervisión y fiscalización de conformidad con lo que para el efecto establezcan las leyes aplicables.

k. Respecto a la autoridad responsable, es el ejecutivo. Artículo nueve. De la autoridad responsable. El presidente de la República deberá designar el órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del organismo ejecutivo.

l. Respecto al régimen financiero se regula: Artículo 15. Principios Financieros. Las municipalidades y demás instituciones del Estado deberán velar por el adecuado equilibrio entre sus ingresos y egresos y su nivel de endeudamiento, procurando la sana administración de sus finanzas. Tiene relación con: Artículo 110 del código municipal.

m. Artículo 16. Del presupuesto municipal. Las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, quedan obligadas a adecuar su presupuesto anual de inversión y su sistema de administración a la metodología y forma que adopte el sector público y a las políticas de descentralización aprobadas por el organismo ejecutivo en congruencia con la Ley Orgánica del Presupuesto. El Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República proporcionarán la asistencia técnica correspondiente.

n. Como algo importante de señalar de esta ley, se encuentra el capítulo V que se refiere a la necesidad de fomento de la participación ciudadana en este proceso y regula: Artículo 17. Participación de la población. La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización.

ñ. Artículo 18. De las organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.

o. Artículo 19. Fiscalización social. Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso



necesario solicitarán a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoria que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de 30 días, contados a partir de la fecha en que ésta concluya.





CAPÍTULO V

5. Los factores que inciden en la constitución de gobiernos federados en la República de Guatemala

5.1 Los gobiernos federados

Para el autor Paulo Biscaretti Di Ruffia “los Estados se componen administrativamente en sistemas dentro de ellos los federados”²⁴. Son modelos de gobierno para el ejercicio del poder. Forma de Estado u organización territorial o modelo de Estado es un concepto de derecho constitucional que hace referencia a los diversos modelos que los Estados pueden adoptar con base a la relación dada entre sus tres elementos constitutivos, que son el territorio, la población y el poder.

Este autor se ha referido también a los Estados unitarios, donde pueblo, territorio y poder es uniforme y simple, y la relación entre ellos es unívoca y directa. Existen los Estados federados, confederados y regionalizados. Un concepto con el que confluye, y que usualmente se emplea como sinónimo de forma impropia, es el de forma de gobierno. Las distintas formas clásicas de clasificar este concepto (principalmente monarquía/república, pero también muchas otras: aristocracia, democracia, tiranía,

²⁴ Derecho constitucional. Pág. 92.

oligarquía, entre otras) también se suelen denominar formas de Estado en los textos políticos y filosóficos por la contracción lingüística forma de gobierno del Estado y forma política del Estado en forma del Estado.

Se ha referido este autor también a que independientemente de la forma de organización política de los estados, estos pueden ser clasificados de acuerdo a su estructura interna, en relación al territorio, poder y población.

Existen también los denominados Estados únicos. Un Estado unitario es aquel en donde existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central. Además cuenta con un solo poder legislativo que legisla para todo el país; un poder judicial, que aplica el derecho vigente a todo el territorio del Estado y que en su seno se establece una Corte Suprema de Justicia, la cual tiene jurisdicción a nivel nacional, un solo poder ejecutivo que está conformado por todos los gobernantes (presidente, gobernadores, alcaldes...); y además cuenta con una sola Constitución Política que rige en todo el territorio y a la cual se hallan sometidas todas las autoridades y habitantes del Estado. En otras palabras en el Estado unitario se da la cuádruple unidad: unidad de ordenamiento jurídico (derecho), unidad de autoridades gubernativas, unidad de gobernados o destinatarios del ordenamiento jurídico y de las decisiones políticas y unidad de territorio.

Este autor se ha referido a los Estados unitarios puros, indicando que conforman una sola entidad con un gobierno estatal único, sin ninguna división administrativa. Señala el ejemplo de Montenegro, como único estado unitario puro.

Ahora bien, también existen los Estados unitarios o centralizados. Los primeros, es decir, los unitarios, son denominados también regionalizado o estado centralizado es un estado dividido en diversas zonas o regiones político-administrativas que no son autónomas en sus regímenes internos. Los gobernantes de las regiones son designados directamente por el gobierno central. Ejemplo de estos Estados centralizados, el autor refiere a los siguientes:

- a. República de Perú, que cuenta con veinticuatro regiones, una provincia constitucional, un distrito metropolitano.
- b. República de Chile (dividido en 15 regiones no autónomas)
- c. República de Filipinas (79 provincias agrupadas en 17 regiones, sólo una tiene estatus de "autonomía").
- d. República de Francia (debido al reciente aumento de la autonomía legal de las regiones; es decir la existencia de asambleas locales. Francia a menudo es clasificada como un estado regional).
- e. República de Italia (debido a la existencia de cinco regiones autónomas, Italia tiene una clasificación dual entre estado centralizado y Estado regional).
- f. República de Nueva Zelanda (dividida en 12 regiones y 4 autoridades unitarias).

g. Países Bajos (con una clasificación dual como estado regional y estado federado con las Antillas Neerlandesas y Aruba).

h. República Popular de China (dividida en 22 provincias y 5 regiones autónomas de iure, 2 municipalidades, y 2 regiones especiales).

i. Serbia (aunque se ha otorgado un elevado grado de autonomía a Kosovo).

j. República Dominicana (dividido en 32 provincias y un distrito nacional, Santo Domingo).

En cuanto a los Estados regionales, denominados también descentralizados, son estados con un pasado centralista, pero que progresivamente han otorgado mayor autonomía a las diversas regiones que los conforman. El grado de autonomía varía dependiendo del estado, y si el grado de autonomía es bastante elevado los estados regionales suelen ser considerados federaciones de facto. En este caso la única diferencia entre el estado federal y el estado regional es el origen de las atribuciones: en los estados regionales el gobierno central ha cedido o devuelto algunos derechos y competencias a la región, mientras que en los estados federados son las regiones las que han cedido algunas de sus atribuciones al poder central.

Debido a que el grado de autonomía puede variar sustancialmente con el tiempo, esta clasificación no es excluyente y a menudo es muy ambigua, es decir, algunos estados que han permitido el desarrollo de asambleas regionales locales con poderes muy

limitados aún son considerados estados centralizados (como Francia), otros han permitido un elevado grado de autonomía (como Italia, España y el Reino Unido), y otros ya se han convertido en federaciones propiamente tales (como Bélgica). Si las regiones reciben la autonomía que gozaban en el pasado (como derecho histórico), el proceso de descentralización a menudo es llamado proceso de devolución, un ejemplo de estado unitario descentralizado es (Colombia), tiene concentrado su máximo poder en un gobierno central pero hay elección popular de los gobiernos de sus departamentos y municipios, lo cual es una descentralización administrativa pero con unidad de ordenamiento jurídico, una sola Constitución Política. En los Estados federales, se constituyen como federaciones que no son más que los conformados por entidades soberanas y autónomas. El estatus autónomo de estas entidades no puede ser alterado de manera unilateral por el gobierno central, aunque pueden existir excepciones (como el caso de Argentina, donde el gobierno federal ha intervenido en diversas ocasiones en las provincias; y en México, mediante la figura de la desaparición de poderes en los Estados). Los siguientes estados son federaciones:

- a) Argentina (23 provincias y 1 ciudad autónoma).
- b) Australia (6 estados y 2 territorios).
- c) Austria (9 estados).
- d) Bélgica (Flandes, Valonia y Bruselas capital).
- e) Bosnia y Herzegovina (federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska).
- f) Brasil (26 estados y un Distrito Federal).



- g) Canadá (10 provincias y 3 territorios).
- h) Comoras (Anjouan, Grande Comore y Mohéli).
- i) Etiopia.
- j) Micronesia (Chuuk, Kosrae, Pohnpei y Yap).
- k) Alemania (16 Estados o länder).
- l) India (28 estados y 7 territorios de la unión).
- m) Malasia (13 estados y 3 territorios federales).
- n) México (32 estados incluyendo un distrito federal)
- ñ) Países bajos (una federación de los estados unitarios de los Países Bajos, las Antillas Neerlandesas y Aruba).
- o) Nigeria (36 estados).
- p) Pakistan (4 provincias y 1 territorio).
- q) Palau (16 estados).
- r) Rusia (88 sujetos).
- s) San Cristóbal y Nieves.
- t) Suiza (26 cantones).
- u) Emiratos Árabes Unidos (7 emiratos).

v) Estados Unidos de América (50 estados, el Distrito de Columbia, y otros territorios y dependencias).

w) Venezuela (23 estados y 1 Distrito Capital).

5.2 Fundamento constitucional

En primer lugar conviene señalar como se encuentra conformado el sistema administrativo guatemalteco, y dentro de ello, conviene señalar:

a. Que el sistema político administrativo de Guatemala, se encuentra regionalizado. La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 224, señala que se establecerán regiones de desarrollo, con criterios económicos, sociales y culturales, podrán estar constituidas por uno o más departamentos, para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. En el Artículo 231 crea la región metropolitana, constituida por la ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana.

b. En el Artículo nueve de las disposiciones transitorias y finales, establece que el Congreso deberá emitir, en el plazo de un año a contar de su instalación, entre otras leyes, la Ley Preliminar de Regionalización. En diciembre de 1986 dicha ley fue emitida por el Congreso, Decreto No. 70-86. En ese decreto se contemplan ocho regiones, que son las siguientes!" Región I, Metropolitana: integrada por el departamento de Guatemala!" Región II, Norte, integrada por Alta y Baja Verapaz!" Región III, Nororiente, integrada por Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso!" Región IV, Suroriente,

integrada Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa!" Región V, Central, integrada por Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla!" Región VI, Suroccidente: integrada por San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez!" Región VII, Noroccidente: integrada por Huehuetenango y Quiché!" Región VIII, Petén: integrada por el departamento de Petén. Estas regiones funcionan pero teóricamente.

c. La distribución anterior no ha sido positiva para el desarrollo del país, dentro de los aspectos en contra que tiene esta forma de administración, se encuentra que proviene de una red de centros urbanos que diseñó la SEGEPLAN en los años 60, y que por esa razón los departamentos de algunas regiones no tienen muchas afinidades entre sí. Con relación a la región VIII, se ha señalado que su integración obedeció a los objetivos de la lucha contra la guerrilla. En general, se puede decir, que estas formas de distribución no han funcionado pero la situación persiste o persistirá por mucho tiempo más.

d. En el tema de las regiones es necesario tener presente que no se trata de crear un nivel administrativo más, pues esto no se justifica en un país tan pequeño como Guatemala. La regionalización es una forma de integrar espacios que tengan características comunes, de tipo cultural (como puede ser el idioma) o natural, para formular y consensuar políticas de desarrollo, así como programas que van más allá del departamento. En ese sentido, la problemática de distribución por regiones actualmente establecida en el país, no es la más apropiada, y definitivamente no cumple los fines para los cuales se creó.

e. En virtud de lo anterior, se hace necesario reformar la ley en el sentido de que se modifique este sistema de regiones. El Artículo cuatro de la ley, refiere que se necesita que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con base a las propuestas de los consejos regionales, eleve una recomendación al Congreso de la República.

f. Con relación al factor económico, que es importante para un sistema regionalizado como sucede en el caso de Guatemala, el Artículo 255 constitucional indica que las corporaciones o concejos municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, para poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios. Agrega que la captación de recursos debe ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la misma Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

g. Dentro de ese orden, subsiste el principio de legalidad, que se establece en el Artículo 239 constitucional que refiere los requisitos que debe cumplir un tributo para ser legal. Según este principio corresponde con exclusividad al Congreso decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de la recaudación. Entre esas figuran: el hecho o actividad por la que se crea el tributo, quién lo debe pagar y cuál es la base imponible (el valor sobre el que fija el tributo). Debido a este Artículo las municipalidades no pueden aprobar arbitrios, sino que deben solicitar al Congreso, a través del organismo ejecutivo, su aprobación. El arbitrio se diferencia del impuesto únicamente por el destino. En base a lo anterior, el factor fiscal o tributario también constituye un obstáculo para el desarrollo

y evidencia la forma centralizada en que se administra este sector tan importante para un desarrollo o una distribución presupuestaria equitativa.

h. En cuanto a la asignación presupuestaria para las municipalidades el Artículo 257 establece que el organismo ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades (este porcentaje se fijó en la reforma constitucional de 1993, originalmente era el 8%). La asignación debe utilizarse en la forma siguiente: Por lo menos el 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. Esta disposición es la más importante medida de descentralización que ha existido en Guatemala en los últimos 50 años, pues ha permitido realizar una efectiva descentralización del gasto público, al proporcionar recursos a todas las municipalidades del país, muchas de las cuales no tienen capacidad de recaudación, debido a la inexistencia de actividades económicas rentables en su jurisdicción y a la pobreza generalizada de su población. “Entre 1985 y 2000, los ingresos totales de las municipalidades pasaron de Q. 68.2 millones a Q. 2,159 millones (incluyendo recaudación local, la transferencia constitucional y transferencias por impuestos) lo que significa un crecimiento de casi 32 veces. Algunos critican las transferencias, pues consideran que cuando las municipalidades dependen del aporte externo pierden su autonomía. Sin embargo, lo importante es que los aportes

la forma de distribución estén fijados por la ley, para que no queden sometidos a la discrecionalidad o capricho de algunos funcionarios.”²⁵

i. Por último, se puede señalar que por mandato constitucional queda prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, para las municipalidades, excepto si provienen de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda por impuestos específicos. Esto significa que, por ejemplo, se les puede trasladar una parte de la recaudación del impuesto al valor agregado, pero no se puede establecer un aporte para actividades culturales, y en esos términos resulta evidente de que el sistema administrativo imperante adolece de falencias que provocan retrocesos y deterioros en un posible desarrollo económico social de las regiones que existen actualmente.

5.3 Necesidad de regular una ley ordinaria

5.3.1 Aspectos positivos para la sociedad

Es evidente de que derivado de la problemática planteada en el desarrollo de este trabajo, se hace necesario crear una ley ordinaria que regule la forma en que debe distribuirse administrativamente las regiones del país, y que responda a una realidad concreta, y que precisamente también tenga objetivos o fines bien claros, que conlleven

²⁵ Información recabada de SEGEPLAN. Informe Anual 2005. Pág. 34.

efectivamente un desarrollo equitativo de la población en las distintas regiones que se establecerán.

De preferencia, sería conveniente de que las reformas fueran encaminadas en función de darle mayor autonomía a los municipios, pensando en un sistema federado para la división política, económica y administrativa del país. Esto provocaría que funcionara el presupuesto de acuerdo a las necesidades inmediatas de la población afecta y que eso contribuyera a mejorar las condiciones socioeconómicas imperantes.

A pesar de lo anterior, ha habido intentos por reformar este sistema administrativo de operar del Estado, precisamente porque no es nada equitativo, y dentro de esos intentos, se encuentran los siguientes:

a. Mancomunidades de municipios: Estas formas de organización se encuentran reguladas en el código municipal. En esta norma se establece que se conforman para realizar en mejor forma sus actividades, ejecutar programas, proyectos u obras, o para prestar servicios, dos o más municipios pueden asociarse y formar una mancomunidad. Incluso un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad. Se constituyen mediante acuerdos tomados por los concejos municipales de las municipalidades que las integran, y tienen personalidad jurídica propia. En los estatutos se deben señalar los fines o los objetivos de la mancomunidad, el tiempo de vigencia, los aportes de los municipios que la integran, la forma de integración de su junta directiva y el procedimiento para reformarla o disolverla.

b. En el caso de la concesión de servicios públicos. Estas formas también se regulan en el código municipal. Los concejos municipales pueden decidir si prestan los servicios en forma directa, es decir, que los atienden a través de sus propias oficinas administrativas. También pueden darlos en concesión, lo que significa encargar a personas particulares, que pueden ser individuales o jurídicas, la administración de uno o varios servicios públicos, como el servicio de agua, la recolección de basura, el transporte urbano, etc. El único servicio que no se puede dar en concesión es el de los mercados, terminales de mayoreo o centros de acopio. El plazo de la concesión no puede pasar de 25 años y el concesionario está obligado a cumplir con las ordenanzas y reglamentos municipales relacionados con el servicio concesionado.

c. También se ha regulado recientemente en el código municipal, las formas o mecanismos de organización de los vecinos. Los vecinos de un municipio pueden formar asociaciones de vecinos, las cuales obtendrán el reconocimiento de la personería jurídica al presentar el testimonio de la escritura pública de su constitución, ante el registrador civil del municipio. También pueden obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica las organizaciones formadas de acuerdo con las normas y tradiciones propias de las diferentes comunidades. En este caso, deberán ser inscritas al presentarse ante el registro civil correspondiente.

d. Han existido dentro de los procesos de descentralización, procesos de ajuste. Por proceso de ajuste o ajuste estructural se entiende el conjunto de medidas orientadas a ordenar la economía de un país, entre las que se encuentran: la creación o aumento de los impuestos, el aumento de la recaudación de tributos, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la eliminación de los subsidios, la congelación de los salarios,

disminución de los gastos corrientes del gobierno y del déficit fiscal (cuando los gastos del Estado son mayores que sus ingresos), la disminución de la inflación (alza constante de los precios de los bienes y servicios), la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio, privatización de empresas o de instituciones públicas y el cierre de otras. Se trata entonces de una serie de medidas llamadas de shock o de choque, que reducen la actividad económica, el empleo y el poder adquisitivo de los salarios, causando un fuerte impacto en la población, especialmente en la de menores recursos, porque tiene menos posibilidades para defenderse o evitar los efectos negativos de las medidas. “Los procesos de ajuste aparecieron en América Latina a principios de la década de 1980 (la llamada década perdida porque nuestros países tuvieron un enorme retroceso en materia social y económica), cuando los problemas de la deuda externa y de la inflación se volvieron insoportables y los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) acudieron en ayuda de los países que tenían problemas, pero imponiendo condiciones muy duras para que las economías se ajustaran “²⁶.

e. Las medidas de ajuste tienen bastantes coincidencias o puntos comunes con las propuestas de los grupos de pensamiento neoliberal, quienes consideran que el mejor camino para el progreso es la absoluta libertad de mercado y la reducción del papel del Estado a garantizar los derechos individuales, así como, la seguridad pública, la certeza jurídica y el cumplimiento de los contratos. Algunos grupos de esta tendencia aceptan que el gobierno se encargue de ciertos servicios básicos como la salud y la educación, pero prefieren que subsidie a la demanda (es decir que el interesado escoja quien le da

²⁶ **Procesos de descentralización.** Fundación Orus. Pág. 23.

el servicio y que el gobierno le pague a ese prestador) y que se traslade la responsabilidad de los servicios a las comunidades, empresas u organizaciones sociales. Se trata de tener el Estado más pequeño que sea posible, lo que significa también un Estado más barato, por lo que deben reducirse los impuestos, especialmente aquellos que gravan las ganancias, porque desestimulan al inversionista. Este Estado reducido es también un Estado desertor, porque deja de lado las responsabilidades que tiene como promotor del bien común, y solamente se dedica a garantizar que las personas compren y vendan todo tipo de bienes y servicios, incluyendo su fuerza de trabajo, con entera libertad y sin que el Estado trate de proteger al más débil, porque eso significa paternalismo y privilegios. Desde el punto de vista neoliberal modernización del Estado no significa un Estado que cumpla con su deber de garantizar a todos un nivel de vida digno. Modernizar el Estado significa reducirlo y dejar que el mercado, poco a poco, derrame el bienestar gracias al crecimiento económico y a la generación de más riqueza. Esa visión de lo que significa modernizar ha sido el fundamento para las políticas de privatización de ciertos servicios (teléfonos, correo, energía eléctrica), el cierre de instituciones descentralizadas (BANVI, INTA) y de oficinas del gobierno central, como las del Ministerio de Agricultura. Por supuesto que algunos servicios no corresponden realmente a la función del Estado, como los teléfonos, y que muchas instituciones no cumplían con los objetivos para los que fueron creadas y eran focos de corrupción, pero lo primero que debe evaluarse es si la institución es necesaria o no. Si es necesaria debe buscarse la forma de modernizarla y hacerla eficiente.

f. El tema de la descentralización debe abordarse políticamente y adoptarse medidas tendientes a mejorarla, derivado de las deficiencias anotadas arriba. La

descentralización, como ya se ha señalado anteriormente, está estrechamente vinculada con el fortalecimiento del proceso democrático. Una de las razones de este vínculo se debe a que descentralización significa el reparto o distribución del poder entre diferentes instancias e instituciones. Como se ha visto en otras partes de este documento que, como ha pasado muchas veces en la historia de Guatemala, el centralismo es algo que siempre está presente en los gobiernos autoritarios o dictatoriales. En una dictadura no se puede practicar otra forma de gobierno, porque en la dictadura la descentralización es imposible. Resulta entonces que una forma de fortalecer y de hacer sostenible la democracia es la distribución del poder de decisión y de los recursos entre varias instancias o niveles de gobierno, para que no exista un poder absoluto, que controle a los demás poderes del Estado, incluso a los organismos legislativo y judicial. Con el equilibrio de poder, se protegen más fácilmente los derechos de los ciudadanos y la identidad de las comunidades y de los pueblos, lo que tiene una gran importancia en un país de gran diversidad cultural como es Guatemala. Además, la democracia no es solamente la asistencia a las urnas electorales y el ejercicio del derecho a elegir y ser electo. La democracia es una forma de vida, que se practica en forma cotidiana. Para que eso sea posible, es necesario que haya espacios donde el ciudadano pueda participar, hacer democracia viva. Por otra parte, un Estado descentralizado no significa un gobierno central débil y sin autoridad. Descentralización es trasladar a otras instancias las facultades de decisión, la administración de los servicios y los recursos necesarios para el funcionamiento de esos servicios: Pero eso no significa dismantelar y debilitar al gobierno central. Este debe contar con la suficiente capacidad atender las funciones que no pueden descentralizarse, para captar los recursos que permitan cubrir los gastos que demanda la ampliación y el

mantenimiento de los servicios y además, como expresión de la voluntad popular, debe tener suficiente poder, para orientar, coordinar y regular el proceso de desarrollo del país. Se trata de un proceso participativo, de un nuevo estilo de gobernar, en el que las decisiones se toman buscando siempre el máximo consenso, en las instancias correspondientes, como son los consejos de desarrollo. Un nuevo estilo que significa el respeto a la autonomía de las instituciones, y también el respeto a la iniciativa de la sociedad organizada.

g. Para contribuir a los fines de la descentralización se debe tomar en consideración las características propias del país con la diversidad de culturas que tiene Guatemala. La realidad de occidente no puede ser conocida por un ciudadano que habita oriente por ejemplo, tan grave y distinta es la realidad de cada una de las regiones, que el trato debe ser totalmente distinto. La descentralización es también importante para la participación, porque permite que ésta tenga utilidad. La gente no se organiza sólo por el gusto de estar organizada. Se organiza para alcanzar metas, para obtener beneficios. Y para eso debe hacer trámites, debe presentar solicitudes y tener la posibilidad de acudir a instancias donde la puedan escuchar y puedan darle una solución. En un proceso participativo de descentralización o desconcentración los ciudadanos, o las organizaciones que los representan, encontrarán una oficina donde la persona que atiende tiene capacidad para resolver, no solamente es una ventanilla para recibir documentos. Y también encontrarán una instancia, un consejo comunitario o un consejo municipal de desarrollo, en donde puedan presentar sus problemas e identificar las soluciones a esos problemas.

h. La participación es entonces fundamental para que exista una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, porque tienen la certeza que dichas instituciones son útiles. Y esa confianza le da legitimidad y estabilidad a las instituciones del Estado y al sistema democrático. Cabe señalar que la participación en la toma de decisiones y en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo es la forma de participación fundamental para la democracia. Sin ella, la participación en la ejecución es solamente un medio para bajar el costo de las obras y descargar en la población, generalmente la más pobre, parte de las responsabilidades del Estado. Incluso ese tipo de participación se da en gobiernos centralistas y autoritarios, como ha sucedido a menudo en la historia de Guatemala.

i. Se necesita entonces un modelo de desarrollo integral que haga posible el crecimiento y que reduzca las diferencias en los ingresos. Porque si esas diferencias se mantienen como están actualmente o siguen aumentando, la sociedad guatemalteca, la economía de mercado y el sistema democrático no tienen futuro. Además de que hay un imperativo moral, de solidaridad entre todos los seres humanos, hay también una cuestión de conveniencia para todos. Una de las condiciones indispensables para que el proceso de desarrollo pueda reducir la desigualdad social es que sea participativo. Que todos los sectores, especialmente los más necesitados, participen en los procesos de toma de decisiones y tengan oportunidad de defender sus legítimos intereses. La única forma para encontrar soluciones que sean justas y equitativas es un proceso de diálogo social, donde cada sector defenderá sus intereses, pero reconociendo que existen otros intereses, de otros sectores, igualmente legítimos.

j. En cuanto a lo anterior, se debe considerar reformar a la Ley Preliminar de Regionalización y de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Se crearon para formular políticas de desarrollo urbano y rural, con el aporte de todos los sectores, que tendrán oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista y defender sus intereses. Así lo reconocen también los acuerdos de paz, cuando señalan, que el proceso de desarrollo debe ser democrático y participativo. En el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se señala “el papel fundamental de los consejos de desarrollo urbano y rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural”²⁷. Para que el proceso de desarrollo sea realmente participativo es indispensable que ese proceso sea también descentralizado y desconcentrado. Porque la centralización dificulta e incluso impide la participación y, en todo caso, le quita efectividad, porque las decisiones se toman lejos de los ciudadanos y no hay mucha posibilidad de información, de proponer medidas correctivas. La participación y la descentralización contribuyen también a que el proceso sea más eficiente, permiten que se utilicen mejor los recursos, aunque muchas veces la descentralización es más cara, porque necesita de la participación de muchas personas.

En conclusión se puede decir que en Guatemala, desde la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, es decir, de 1985 a la fecha no se han registrado verdaderos procesos de descentralización, porque en todos los

²⁷ Los acuerdos de paz.

programas que se han presentado como tales, el gobierno central mantiene el control de una o de otra forma. Las más importantes medidas de descentralización son: la transferencia del 10% constitucional y del IVA-PAZ a las municipalidades y el traslado de la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) a las municipalidades que lo soliciten. En el caso de este impuesto, los escasos resultados que tienen en su recaudación la mayor parte de municipalidades, demuestran la necesidad de dos elementos indispensables en todo proceso de descentralización: la adecuada preparación de la entidad que recibe la responsabilidad, a través de la capacitación y la asistencia técnica; y la legitimidad y confianza que debe tener la autoridad local.

5.4 Análisis de legislación comparada

5.4.1 Unión Europea

Es de hacer notar que la Unión Europea se encuentra conformada por países de dicha región, que pretenden una armonización de sus sistemas jurídicos, sin embargo, el Artículo cuatro de la Carta Europea de la Autonomía Local define la federación como el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo la propia responsabilidad de la autonomía del municipio. El alcalde y los miembros de la corporación municipal.

Un ejemplo esencial en la federación, se encuentra en Alemania. Se ampara en la primacía de los derechos fundamentales, el reconocimiento de los principios del Estado democrático, federal y social de derecho y la existencia de un alto tribunal que vela por el cumplimiento de la Constitución son los pilares de la democracia alemana. La ley fundamental exige la equiparabilidad de las condiciones de vida en el conjunto del país. Estas vienen determinadas esencialmente por la política económica y la política social. El régimen de financiación alemán reconoce a los Estados federados un notable margen de maniobra. Todos los impuestos que generan ingresos sustanciosos para las arcas públicas se regulan mediante leyes federales, las cuales, no obstante, requieren la aprobación del Bundesrat, la cámara de representación territorial. Una parte de esos impuestos se destina exclusivamente a la federación o a los Estados federados, en tanto que otros, incluidos los impuestos de mayor recaudación, se reparten entre la federación y los Estados federados. En este sentido el Estado federal alemán se asemeja a un Estado unitario. Sin embargo, los Estados federados controlan gran parte de la capacidad administrativa del Estado como un todo.

En la administración alemana prevalecen pues los elementos federalistas. Las administraciones de los Estados federados por una parte aplican sus respectivas leyes propias, pero además ejecutan la mayor parte de las leyes federales. Debido al cúmulo de funciones transferidas por la federación a los Estados federados, en el pasado muchos Estados federados se vieron obligados a endeudarse fuertemente. Los Estados federados tienen competencia exclusiva en tres materias de alcance para el conjunto del Estado, a saber, la educación escolar y la enseñanza superior, la seguridad interna,

incluidas las funciones de policía, y el autogobierno local. Los Estados federados encuentran en los amplios derechos de participación del Bundesrat una compensación frente a la primacía de la federación en términos de legislación.

5.4.2 República de México

Se cita como referencia este país, por considerar que tiene características muy similares a las de Guatemala, en cuanto a su población, y especialmente, porque servirá en la investigación como referencia para la fundamentación del presente trabajo.

En México, el poder ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, Jefe de Estado, Jefe de gobierno y Jefe de la administración pública. Así pues, además de la función administrativa, el poder ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza al Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal, en cada uno de los cuales se puede encontrar el correspondiente nivel administrativo.



a. Centralización

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

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En México, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del poder ejecutivo, en

cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa. El presidente tiene, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Como autoridad administrativa, el presidente de la República constituye el jefe de la administración pública federal.

Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

b. Descentralización

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía y concluye: el único carácter que se puede señalar como fundamental del

régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".²⁸

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

Por su parte, Andrés Serra Rojas "explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control"²⁹.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la

²⁸ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Pág. 654.

²⁹ Derecho administrativo. Pág. 63.

aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

a) Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

b) Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.).

c) Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.



c. Desconcentración

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del distrito federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter

exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".³⁰

d. Descentralización y Desconcentración

En este país, se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

³⁰ *Ibid.* Pág. 36.

5.4.3 Estados Unidos de Norteamérica

La historia de los Estados Unidos se inicia a partir de los años 1700, jurídicamente hablando. Es de reconocer que este país se encuentra caracterizado por estar conformado por ciudadanos de varios orígenes, y que su sistema jurídico se expresa en dos ámbitos: el estatal y el federal, que adopta el matiz jurisprudencial del common law. Este sistema tiene como norma jurídica la figura del precedente. El derecho de Estados Unidos es el common law que se distingue por ser cambiante, flexible, pragmático y rápido.

La autoridad básica es la Constitución Federal o ley suprema del país. Esta Constitución la de mayor antigüedad en estos tiempos, ha conservado su texto original hasta el presente. La preeminencia de la Constitución se reconoce en la cláusula de la supremacía que establece las leyes federales distadas para su aplicación. La Constitución comprende 27 enmiendas, estas son propuestas por un voto de ambas cámaras en el Congreso y ratificadas por las legislaturas.

Respecto a su normatividad administrativa, le corresponde a la creación del grueso de esta normatividad a las llamadas agencias administrativas, estas se crean por estatuto del Congreso, y desarrollan por si mismas labores ejecutivas y jurisdiccionales.

Dentro de las principales características de este sistema jurídico, se encuentran las siguientes:

- a. El sistema legal se encuentra basado en el derecho consuetudinario inglés
- b. Es un sistema dual de tribunales estatal y federal
- c. La Constitución fue adoptada en 1789
- d. Existe una revisión judicial de las actas legislativas
- e. En cuanto a las ramas de gobierno, son: La ejecutiva (Presidente); La legislativa (Cámara de Representantes y Senado) La judicial (Tribunales federales de primera instancia, Tribunales de apelación, y Suprema Corte)
- f. Los poderes son por principio independientes y mantienen el equilibrio del poder
- g. Existen también sub divisiones. 50 estados. El distrito de Columbia. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Estado Libre Asociado de las Islas Marianas del Norte, Guam, las Islas Vírgenes y Samoa Americana
- h. En cuanto al sufragio. Todos los ciudadanos mayores de 18 años, votar no es obligatorio. Los partidos políticos son básicamente dos: El Republicano. El Demócrata. Además de los partidos nacionales hay otros grupos y partidos minoritarios
- i. En cuanto a las elecciones, están las presidenciales, cada cuatro años, el primer martes de noviembre. Todos los miembros de la Cámara de Representantes (435), cada dos años. Un tercio de los miembros del Senado (33 de 100), cada dos años. Las elecciones federales se llevan a cabo el primer martes de noviembre de cada año par.

Respecto al flujo electoral, existió una participación de 50% de votantes en las elecciones presidenciales de 1996. Participación de 55,1% de votantes en las elecciones presidenciales de 1992. Participación de 50,2% de votantes en las elecciones presidenciales de 1988. En 1996 el partido demócrata (Bill Clinton) obtuvo el 49,2% del voto popular (379 votos electorales). En 1992 el partido demócrata (Bill Clinton) obtuvo el 43% del voto popular (370 votos electorales). En 1988 el partido Republicano (George Bush) obtuvo el 53,4% del voto popular (426 votos electorales)

5.5 Propuestas de solución a la problemática planteada

Como se ha venido desarrollando el presente trabajo, se ha considerado relevante tomar en cuenta como base o principio, el contenido del Artículo 224 Constitucional, que se refiere a la división administrativa. En cuanto al análisis de esta norma, se puede decir lo siguiente:

a. Cuando refiere que el territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Es que evidentemente se hace una distinción de unos y otros, considerando que parte de los municipios son los departamentos, independientemente también de que existe una división por regiones comprendiéndolo en su aspecto más amplio.

b. También refiere que 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. Esto evidentemente debe reforzarse pues en la actualidad no se encuentra determinado en base a una realidad, sino que como se dijo arriba, esa división administrativa efectuada en los años sesenta se basó a aspectos teóricos que en la actualidad han perdido la razón de ser.

c. Esta norma refiere que a pesar de lo anterior, 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.

d. Como es evidente, esta norma constitucional da pie a que se reforme la misma, tomando como base la última parte de la Constitución en donde se refiere a las reformas, y considerando lo que establece el Artículo 278 respecto a cuales son los requisitos para reformar cualquier Artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el Artículo o los Artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de 120 días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional. En este caso debe tomarse en cuenta lo que establece el Artículo 280 constitucional, reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional,

será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el Artículo 173 de esta Constitución. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia 60 días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la misma. Además tomando en cuenta que el Artículo 224 constitucional no está comprendido en lo que establece en Artículo 281 Artículos no reformables. En ningún caso podrán reformarse los Artículos 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los Artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

Por otro lado, partiendo de lo que refiere el Artículo 224 constitucional, se debe tomar en consideración una ley ordinaria que regule esta materia y que modifique las que existen y fueron mencionadas en este trabajo, y que como mínimo debe contener:

a) Dentro de la exposición de motivos, se debe describir en qué consisten los Estados federados. De igual modo, es necesario establecer que la figura del Estado federal nace como una vía media entre la confederación y el Estado unitario, vale decir, que en éste último, a diferencia del Estado federal, la tendencia centrípeta predomina sobre la

centrífuga, entendiendo por tendencia centrípeta en política al impulso que lleva a los grupos humanos a unirse y mantenerse en comunidad organizada.

b) También debe incluirse el fundamento o la exposición de motivos que desde los tiempos más remotos de la humanidad se ha podido observar la existencia de ordenamientos jurídicos-políticos basados en la unión de varios Estados soberanos mediante el vínculo confederativo. En lo atinente a la caracterización del Estado federal se puede anotar en primer lugar que en el mismo se da la adecuación de grandes espacios basados en una organización política que responde a relaciones de pares entre las partes integrantes; en segundo lugar y con independencia del planteamiento anterior, en él existe la integración de unidades con autonomía en unidad superior; y en tercer lugar aparece en el Estado federal la acentuación del principio de la división de poderes que tiene como finalidad la garantía de la libertad.

c) En definitiva, el Estado federal se trata de un Estado en donde se funden o sintetizan dos conceptos contrapuestos unidad y diversidad, centralización y descentralización, enmarcados en una necesaria conjunción de relaciones de coordinación, supra y subordinación, entramadas todas ellas en una reciprocidad complementaria, ya que de no existir esa complementariedad en sus relaciones tampoco podría existir el Estado federal.

d) Se debe anotar que las principales características de la Constitución se basa en la tendencia a la descentralización administrativa, que no es más que el aumento de la autonomía de los municipios tal y como ha sucedido con las entidades descentralizadas que existen actualmente dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco.

e) Que el sistema federado, dentro de la estructura constitucional se adopta una división tripartita de los poderes públicos, en ejecutivo nacional que implica la administración general de la República en la persona del presidente, la legislatura nacional, equivalente al poder legislativo, el cual es bicameral integrado por la cámara de senadores y cámara de diputados, compete al poder legislativo además de dictar leyes, resolver los problemas que puedan surgir entre los estados. Y la corte federal como poder judicial, que le corresponde conocer las causas civiles y criminales en contra de los funcionarios diplomáticos, las que el presidente mande a formar a sus ministros y las concernientes a las altas autoridades de los Estados; cabe destacar la independencia de los tribunales de justicia de cada entidad federal ya que las causas iniciadas en ellos son de su exclusiva competencia, las cuales serían resueltas sin intervención ajena alguna.

f) Adicionalmente, se considera como de obligada referencia tanto desde el punto de vista histórico político como normativo, el desarrollo de los acontecimientos durante la década de la guerra interna, y luego el proceso de paz, a partir de la promulgación de la Constitución de 1985 que es la que actualmente rige y que permite modificar el sistema administrativo de regiones, para mejorarlos, lo cual tiene como objetivo fundamental determinar la necesidad de perfeccionar la democracia.

g) La ley ordinaria que pretende se cree a raíz del contenido del Artículo 224 constitucional, se podría denominar: Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

h) Dentro de esta ley, o junto a la misma, se podrían crear otras que tengan relación con la elección y remoción de los gobernadores de cada Estado, con relación al período de los poderes públicos en los Estados, sobre el régimen municipal, la figura del alcalde y su correspondiente elección. Ley que tenga que ver con la decisión de la presidencia de la República que regule los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado (IVA), y crear el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

i) Es evidente la incidencia que genera la creación de instrumentos legales sobre el sistema político, pues se ve influenciado de modo ineludible por las nuevas formas de distribución y legitimidad del poder, que están surgiendo en el mundo y que de alguna manera repercute en el caso de Guatemala.

j) Igualmente se observa no sólo el surgimiento sino también el fortalecimiento de liderazgos regionales lo cual es consecuencia del proceso político producido a partir del desarrollo de la descentralización, generándose transformaciones en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, y la diversidad no solo en cuanto a los partidos políticos, sino de los ciudadanos que hay que servir por parte de los funcionarios públicos electos por el pueblo y de la importancia de que de acuerdo a su labor cuentan con mayor legitimidad y eso les permite competir con los líderes nacionales por el control del territorio.

k) Tal incidencia también se observa en los regímenes de competencias, por cuanto a raíz del impulso de las reformas descentralizadoras en los países de Latinoamérica, se planteó la coexistencia de dos regímenes para la distribución de las competencias; el

primero es el que estableció las competencias exclusivas de los municipios. Y el segundo es el de los estados, que se encuentra contenido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que se propone como parte de las bases para una reforma integral del sistema o la división administrativa imperante y que pretende entre otras cosas, como se dijo arriba, establecer un sistema de diferencia entre competencias concurrentes y exclusivas.

l) La estructura del estado debe reformarse para crear modalidades de participación y negociación entre estados y municipios con el gobierno central de manera que se comparta la responsabilidad de gobernar y que de una manera más directa, los ciudadanos comunes y corrientes tengan acceso a las autoridades locales.





CONCLUSIONES

1. Los servicios públicos prestados por el Estado a la población guatemalteca son deficientes e ineficaces, como consecuencia de la mala atención por parte de los servidores públicos con los particulares, asimismo de la mala relación que se da entre las mismas instituciones administrativas; no cumpliendo así con la realización del bien colectivo.
2. Se entiende que el sistema organizacional del Estado de Guatemala, se basa en un sistema centralizado con tendencias a la descentralización. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa, cuyo objeto es doble; acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio de los particulares, con economía para estos y descongestionar al poder central, pero careciendo del poder de decisión para solucionar inmediatamente las necesidades de la población.
3. Administrativamente el territorio de la República de Guatemala, está dividido en departamentos y éstos a su vez en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo. Dicha división se basó a aspectos teóricos realizada en los años 60 y es evidente que en la actualidad no está determinada a una realidad que ha perdido la razón de ser.

4. La concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas, impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad.

RECOMENDACIONES

1. Se deben implementar unidades de formación, por parte del Organismo Ejecutivo, impartiendo capacitaciones y realizando talleres, orientados a conseguir una mejor formación de todos los servidores públicos con la finalidad de que presten un buen servicio y lograr una buena relación entre la administración pública y los particulares y, por ende, la realización del bien común, garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. El Organismo Ejecutivo debe desarrollar un proceso de manera progresiva y eficaz en la búsqueda de una descentralización firme, confiriéndole a los órganos de la administración no sólo la realización de ciertas actividades administrativas sino que junto a éstas el poder de decisión, de recursos y gozar de independencia política y así descongestionar la administración estatal.
3. El Congreso de la República de Guatemala, tomando en consideración lo que establece el Artículo 224 constitucional, debe modificar la Ley Preliminar de Regionalización en cuanto a las regiones de desarrollo existentes, determinándola en base a criterios económicos, sociales y culturales de acuerdo con la realidad existente y así lograr un desarrollo integral del país.

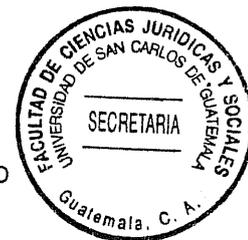


4. El Congreso de la República de Guatemala debe crear una ley ordinaria, a raíz del contenido del Artículo 224 constitucional, la que se podría denominar: Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Dentro de esta ley, o junto a la misma, se podría crear otra que tengan relación con la elección y remoción de los gobernadores de cada Estado.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, J. **Los presupuestos teóricos del nacionalismos el nuevo ciclo del fenómeno.** Revista de Estudios Políticos, 1992.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenéutica e interpretación constitucional.** 2ª Edición Sao Pablo, 1999.
- BOTHE, M. **Federalismo y autonomía regional** en Revista Española de Derecho Constitucional, 1987.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual,** Editorial Heliasta, S.R.L. Argentina.
- CAETANO, Marcelo. **Digesto constitucional,** Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I,** Ed. Estudiantil Fénix, Guatemala 2003.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo Guatemalteco,** primera Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2003
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial,** Editorial Orión, Guatemala, 2002.
- C. TURENNE: **La teoría acerca de la globalización Internacional Journal,** 1996.
- Diccionario jurídico mexicano,** 4 Vols., 9ª Ed., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa, México, 1996.
- FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo,** 13ª Ed., (S. E.), México, Porrúa, 1969.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: **El Estado unitario – federal.**



HORTA, Raúl Machado. **Estudios de digesto Constitucional.** Bello Horizonte: Ed. Del Rey, 1995.

H. SCHNEIDER: **El Estado federal cooperativo** en Revista de Estudios Políticos, 1979.

PONTES, Miranda de. **Comentarios a la Constitución de 1967.** Revista dos Tribunales, 1970.

Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española.** 19ª y 21 Ed., (S. E.), Madrid, 1970.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo,** Editorial Porrúa, sexta Edición, Tomo I, México.

SILVA, José Alfonso. **Curso de digesto constitucional.** 9ª Ed. Malheiros Editores, 1995.

TEMER, Michel. **Elementos de digesto constitucional.** 17ª Ed. Malheiros Editores, 2001.

VALLINA VELARDE, Juan Luís de la. **La desconcentración administrativa,** Revista de Administración Pública, Madrid, España. 1961.

Legislación:

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

Acuerdos de Paz. Estado de Guatemala-URNG, Guatemala, 1996.

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



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

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

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

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

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