

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

**LA REPRESENTACION DEMOCRATICA
DE LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES
Y SU RELACION CON LA CARRERA
ADMINISTRATIVA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MANUEL FRANCISCO ORTIZ MARTINEZ

Previo a Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Mayo de 1999

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

ECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
OCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
OCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
OCAL III:	Lic. William René Méndez
OCAL IV:	Ing. José Samuel Pereda Saca
OCAL V:	Br. José Francisco Peláez Córdón
ECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

DTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

199

1101-99

Guatemala, 15 de marzo de 1999.

Lic. José Francisco De Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA



15 MAR. 1999

RECIBIDO
Horas: 13 minutos
Oficial:

Respetable Señor Decano:

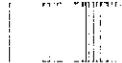
De conformidad con el nombramiento del que fui notificado el día quince de enero del presente año, como Asesor de la tesis intitulada ¿Cuál es la causa fundamental, por la que, el trabajo del Consejo De Desarrollo Urbano y Rural, no satisfizo las necesidades de la población de la cabecera departamental de Sacatepéquez, República de Guatemala, durante el periodo de junio de 1993 a enero de 1996, del Bachiller Manuel Francisco Ortiz Martínez, por este medio informo que he procedido, para la realización de la investigación de mérito, a asesorarle y señalarle las técnicas de investigación adecuadas para tal fin, enfocando el tema desde el ámbito jurídico y social, investigación que se realizó bajo mi inmediata dirección, y que al concluirlo en su fase de asesoría se le intitula "LA REPRESENTACION DEMOCRATICA DE LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES Y SU RELACION CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA", por encontrarse jurídicamente más acorde a la materia que fue objeto de investigación.

En virtud que el autor, hace un planteamiento real e interesante sobre la representación democrática departamental y su relación con la carrera administrativa y que al enunciar sus conclusiones comprueba la hipótesis planteada, y por ende encuentra las grandes desventajas y defectos existentes en el sistema de nombramiento de gobernadores departamentales vigente, y consecuente con ello y fundamentado legal y doctrinariamente emite sus recomendaciones que indudablemente aportan la forma de mejorar el sistema de nombramiento de los Gobernadores Departamentales, así como la debida implementación de la Carrera Administrativa como única forma de mejorar la función de la administración pública.

Por lo anterior, emito dictamen favorable y aprobatorio de la mencionada tesis y recomiendo la continuación del trámite respectivo que manda nuestra Casa de Estudios, a efecto de concluir la misma.

Atentamente,

Arturo Rubén Cruz Monzon
Asesor de Tesis ad-honorem
ARTURO RUBEN CRUZ MONZON
ABOGADO Y NOTARIO



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
GUATEMALA



DECANATO DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Universidad, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



[Handwritten signature]

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, dieciocho de marzo de mil
novecientos noventa y nueve.-----

Atentamente, pase al LIC. VLADIMIR OSMAN AGUILAR
GUERRA para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis
del bachiller MANUEL FRANCISCO ORTIZ MARTINEZ y en
su oportunidad emita el dictamen correspondiente.--

[Large handwritten signature]



Alh.





1392-99

14/99
JFW

Guatemala, 8 de abril de 1999.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

Lic. JOSE FRANCISCO DE MATA VELA
DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

8 APR. 1999

RECIBIDO
Horas: 18 Minutos: 20
Oficial: [Signature]

Señor Decano:

Atendiendo su providencia de fecha dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, le informo que procedí a REVISAR el trabajo de Tesis titulado: "LA REPRESENTACION DEMOCRATICA DE LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES Y SU RELACION CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA", escrito por el Bachiller MANUEL FRANCISCO ORTIZ MARTINEZ.

En el trabajo se llenan los requisitos establecidos en el Reglamento respectivo. En consecuencia opino que puede aprobarse y, así tener la oportunidad de discutirlo en el examen correspondiente.

Lic. VLADIMIR OSMAN AGULLAR GUERRA

[Redacted line]

[Redacted line]

CIUDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

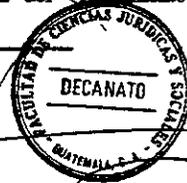


FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
1 Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

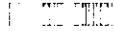


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, quince de abril de mil novecientos noventa y
nueve. _____

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del
trabajo de tesis del bachiller MANUEL FRANCISCO ORTIZ MARTINEZ
intitulado " LA REPRESENTACION DEMOCRATICA DE LAS
GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES Y SU RELACION CON LA
CARRERA ADMINISTRATIVA". Artículo 22 del Reglamento de
Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.



ALHI.



ACTO QUE DEDICO

DIOS:

Ser Supremo que ilumina mi entendimiento y toda sabiduría que me permitió la oportunidad de alcanzar una de las metas de mi vida, a El sea la magnificencia, poder, honra y gloria.

MIS PADRES:

Genaro Ortiz Asturias, y
María Magdalena Martínez García de Ortiz

Como recompensa a la motivación y sabios consejos por alcanzar uno de mis grandes ideales, y que este constituya un aliciente a sus innumerables esfuerzos por llegar a este momento.

MIS HERMANOS:

Con quienes comparto momentos agradables, con amor fraternal.

MI HERMANA:

Blanca Estela

Como un homenaje póstumo; una oración siempre viva a su memoria.

LA GLORIOSA Y TRICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Mi querida casa de estudios Alma Mater, forjadora de profesionales, que me abrió las puertas y en especial...

LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES:

Templo del saber humano, que me albergó en sus aulas, brindándome el conocimiento científico que hoy me permite alcanzar el éxito profesional.

MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Con aprecio y respeto.

USTED:

Por su presencia en el presente acto solemne.



INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1

Capítulo Primero

EL ESTADO

1. Definición	5
1.1. Clasificación de los Estados	5
2. Organización del Estado de Guatemala	6
2.1. Autoridad superior del Organismo Ejecutivo	7
2.1.1. Presidencia de la República	7
2.1.1.1. Competencia del Presidente de la República	7
2.1.1.1.1. Funciones Generales del Presidente de la República	7
2.1.1.1.2. Funciones específicas del Presidente de la República	10
2.1.2. Vicepresidencia de la República	11
2.1.2.1. Competencia del Vicepresidente de la República	11
2.1.2.1.1. Funciones Generales del Vicepresidente	11
2.1.2.1.2. Funciones Específicas del Vicepresidente	12
2.1.2.2. Requisitos para optar al cargo de Presidente y Vicepresidente	13
2.1.2.3. Prohibiciones para optar al cargo de Presidente y Vicepresidente	13
2.1.3. Consejo de Ministros	14
2.1.3.1. Competencia del Consejo de Ministros	14
2.1.4. Secretarías de la Presidencia de la República	14
2.1.4.1. Definición	15
2.1.5. Ministerios de Estado	16
2.1.5.1. Definición	17
2.1.5.2. Competencia de los Ministros de Estado	17

	Pág
2.1.5.2.1. Funciones Constitucionales de los Ministros de Estado	17
2.1.5.2.2. Funciones Generales de los Ministros de Estado	18
2.1.5.3. Requisitos para optar al cargo de Ministro de Estado	22
2.1.5.4. Prohibiciones para optar al cargo de Ministro de Estado	22
2.1.6. La Relación Funcional	23
2.1.6.1. Definición	23
2.1.6.2. Sistemas de Ingreso al Servicio Civil	24
2.1.6.3. Designación de Funcionarios	24
2.1.6.4. Clases de Funcionarios	26
2.1.6.5. La Carrera Administrativa	27
2.1.6.5.1. Ventajas de la Carrera Administrativa	27
2.1.6.5.2. Características de la Carrera Administrativa	28

Capítulo Segundo

REGIMEN ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA

1. Régimen Administrativo	29
2. División Administrativa de Guatemala	29
2.1. Departamento	30
2.1.1. Clasificación de los Departamentos	30
2.1.1.1. Departamento Jerarquizado	30
2.1.1.1.1. Requisitos para optar al cargo de Gobernador Titular y Suplente	31
2.1.1.1.2. Competencia del Gobierno Departamental	31
2.1.1.2. Departamento Autónomo	34
2.1.1.2.1. Elementos del Departamento Autónomo	34
2.1.1.2.2. Diferencias del Departamento Jerarquizado y Autónomo	35
2.1.1.2.3. Ventajas del Departamento Autónomo	36
2.1.1.2.4. Características del Departamento Autónomo	37
2.2. Municipio	37
2.2.1. Definición	37
2.2.2. Gobierno Municipal	39

2.2.3.	Autonomía Municipal.....	39
2.2.4.	Elemento del Municipio	40
2.2.5.	Organos Administrativos Municipales	41
2.2.5.1.	La Municipalidad o Concejo Municipal	41
2.2.5.2.	Alcalde Municipal.....	42
2.2.5.2.1.	Requisitos para optar al cargo de Alcalde Municipal	42
2.2.5.2.2.	Competencia del Alcalde Municipal..	42
2.3.	Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	45
2.3.1.	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	46
2.3.1.1.	Definición	46
2.3.1.2.	Integración del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	46
2.3.1.3.	Propósito del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	47
2.3.1.4.	Organos del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	47
2.3.1.4.1.	Presidencia.....	48
2.3.1.4.2.	Secretaria	49
2.3.1.4.3.	Grupo o Comisiones de Trabajo	50
2.3.1.5.	Competencia del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural	50
2.3.1.5.1.	Funciones del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	51
2.3.1.5.2.	Actividades del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.....	52

Capítulo Tercero

REGIMEN DEMOCRATICO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.	Democracia	53
1.1.	Definición.....	53
1.2.	Principios de la Democracia.....	53
1.2.1.	Principios de Igualdad	54
1.2.2.	Principios de Libertad	54
1.3.	Los Derechos Humanos y la Democracia	54
2.	Régimen Democrático de Guatemala	55
2.1.	Sistema de Gobierno Cetral de Guatemala	55
2.2.	Sistema de Gobierno Municipal	55
3.	El Sufragio	56
3.1.	Generalidades	56
3.2.	Definición	56

	Pág
3.3. Clasificación del Sufragio	57
4. Derecho Político	58
4.1. Generalidades	58
4.2. Definición	58
5. Organizaciones Políticas en Guatemala	59
5.1. Generalidades	59
5.2. Partidos Políticos	59
5.2.1. Definición	60
5.2.2. Constitución de Partidos Políticos	61
5.3. Comités Cívicos Electorales	62
5.3.1. Definición	62
5.3.2. Constitución de Comités Cívicos Electorales	62
5.4. Asociación con Fines Políticos	63
6. Autoridad Electoral	64
6.1. Generalidades	64
6.2. Definición	64
7. Proceso Electoral en Guatemala	64
7.1. Generalidades	64
7.2. Definición	65
7.3. Etapas del Proceso Electoral en Guatemala	65
8. Comicios Electorales	66
8.1. Definición	66
8.2. Clasificación de los Comicios Electorales en Guatemala	66

Capítulo Cuarto

PROBLEMATICA DEL MARCO JURIDICO GUATEMALTECO DEL SISTEMA DE DESIGNACION DE GOBERNADORES TITULARES Y SUPLENTE, Y SU RELACION CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA

1. Generalidades	67
2. Interpretación Gráfica de Barras Dobles	71
CONCLUSIONES	75
RECOMENDACIONES	79
BIBLIOGRAFIA	83

INTRODUCCION

En la Relación Funcional de la Institucionalidad del Organismo Ejecutivo, existe un Sistema de Designación de Funciones que impide garantizar el cumplimiento del Mandato Constitucional, de optar a un cargo o empleo público fundado en mérito de capacidad, idoneidad y honradez; causada por una legislación proteccionista, conservadora y discriminativa favorable para el grupo privilegiado y compadrazgo político o grado de parentesco de afinidad y consanguinidad, que ingresan al Sistema de Servicio Civil, mediante el sistema de nombramiento discrecional que únicamente nos lleva a una politización funcional, y cada vez más lejos de alcanzar una realidad plena de la democracia a efecto de alcanzar la paz social de los pueblos de Guatemala.

Ante la inminente necesidad de despolitizar la Relación Funcional y Descentralización de la Administración Pública Departamental, generada por la deficiente legislación que por largos treinta años de vigencia únicamente han contribuido al atraso del Desarrollo Democrático y Representativo de Guatemala: surge la propuesta del tema de tesis de grado intitulada LA REPRESENTACION DEMOCRATICA DE LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES Y SU RELACION CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA, interesante desarrollo de trabajo de Investigación Doctrinaria y de Campo que propone cambios radicales para el Fortalecimiento Funcional y Democrático de la Administración Pública de Guatemala.

El desarrollo del presente trabajo de tesis de grado, tiene la finalidad de contribuir a garantizar a la Relación Funcional del Organismo Ejecutivo, los principios de estabilidad, idoneidad, eficiencia y eficacia en beneficio común de la sociedad; determinar la factibilidad de fortalecer y generalizar la democracia en los Departamentos, con los principios democráticos (Libertad, Igualdad y Fraternidad) que demanda la actual evolución políticosocial del país; establecer el derecho inalienable de ascenso a cargo de grado superior por oposición, experiencia y capacidad comprobada de los empleados públicos, y designación de gobernadores Departamentales mediante sufragio universal y secreto; obtener una base concreta y comprobada de orden jurídico, sobre la Representación democrática de las Gobernaciones Departamentales y su relación con la Carrera Administrativa; demostrar que con la Carrera Administrativa se despolitiza y

democratiza el sistema de designación de cargo público, para optar a cargo de grado superior; con la designación de Gobernador Departamental Titular y Suplente mediante sufragio universal y secreto, se adquiere un Gobierno Departamental, Democrático, Representativo y Autónomo, con capacidad para responder a sus gobernados de sus decisiones y resoluciones que le atañen; desburocratizar los trámites y resoluciones de aprobación de proyectos de Desarrollo Urbano y Rural; y conquistar el cumplimiento del mandato Constitucional de los Gobernadores Departamentales, de promover el Desarrollo Integral del Departamento, con independencia del Organismo Ejecutivo del Estado, al impulsar la verdadera Descentralización de la Administración Pública local.

La investigación realizada, permite estructurar la presente tesis de grado en CUATRO CAPITULOS, el Capítulo Primero, intitulado EL ESTADO, que se refiere a aspectos doctrinarios, sobre la forma de organización del Estado de Guatemala, sus principales autoridades con sus funciones y atribuciones, requisitos y prohibiciones para optar a determinados cargos, la Relación Funcional, Sistemas de Ingreso al Servicio Civil, Sistema de Designación de Funciones, Clases de Funcionarios y la Carrera Administrativa, ventajas y características de la misma; el Capítulo Segundo, intitulado REGIMEN ADMINISTRATIVO EN GUATEMALA, que se refiere a aspectos doctrinarios de la división administrativa en Departamentos y Municipios, una breve relación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, y un análisis específico del funcionamiento e integración del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural; el Capítulo Tercero, intitulado REGIMEN DEMOCRATICO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, que se refiere a aspectos doctrinarios sobre la Democracia, Sistema de Gobierno de Guatemala y Gobierno Municipal, el sufragio, Derecho Político, Organizaciones Políticas, Autoridad Electoral, Proceso Electoral en Guatemala y los Comicios Electorales en Guatemala; y el Capítulo Cuarto, relacionado a la PROBLEMÁTICA DEL MARCO JURIDICO GUATEMALTECO, DEL SISTEMA DE DESIGNACION DE GOBERNADORES TITULARES Y SUPLENTES, Y SU RELACION CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA, del tema científico doctrinario investigado.

La presente investigación doctrinaria y de campo, recopila datos que comprueban la hipótesis planteada en el diseño de la investigación, producto de una serie de actividades desarrolladas tales como: elaboración de fichas de trabajo y bibliográficas, formación de la cartoteca correspondiente, estudio y análisis del contenido de libros aplicables al caso concreto, diseño y desarrollo de la investigación de campo, con universo en la Región Central integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla, dirigida a una muestra de cincuenta encuestados, entre funcionarios y empleados públicos de la institucionalidad del Organismo Ejecutivo, personas que directa o indirectamente conocen el Sistema de Ingreso al Servicio Civil de la Administración Pública guatemalteca.

El presente trabajo de investigación, representa la dedicación e interés despertado durante el proceso de desarrollo concluido con este informe oficial, que presento a la Honorable Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, esperando haber cumplido con el propósito que amerita el desarrollo de un trabajo de tesis de grado, sea de utilidad para ilustrar a todos los empleados públicos del Organismo Ejecutivo, especialmente a los que no forman parte del Sistema de Servicio Civil; para quienes tienen la responsabilidad de dirigir el destino y futuro de la república de Guatemala.

Capítulo Primero

EL ESTADO

DEFINICION

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente el vocablo Estado se deriva del latín "Estatus", que significa: "I. Situación en que está una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser una persona o cosa sujeta a cambios que influyen en su condición. . En el régimen federativo, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del Gobierno Federal".¹

Para Adolfo Posada, citado por Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define al Estado como: "Una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder superior de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política".² Esta tesis concibe al Estado con la siguiente definición: "Persona jurídica políticamente organizada en poderes públicos, dentro de un territorio determinado, capaz de imponer la autoridad de la ley en su territorio y afirmar su responsabilidad frente a sus similares".

1.1. Clasificación de los Estados.

Guillermo Cabanellas y Alcalá-Zamora, plantean una clasificación de los Estados, fundamentado en la naturaleza de los elementos que lo integran, los cuales pueden ser:

1. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Octava Edición. Pág. 581.
2. Manuel Ossorio. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Argentina. Pág. 294.

- a. "SIMPLES Y COMPUESTOS: los Simples, homogéneos en su integración y los Compuestos, heterogéneos en su estructura.
- b. Por la función de poder, UNIVERSALES Y FEDERADOS, según autonomía legislativa y ejecutiva de las corporaciones regionales provinciales.
- c. Por la realidad de su soberanía pueden ser: INDEPENDIENTE BASAYOS, PROTEGIDOS Y MEDIATIZADOS.
- d. Por la forma de gobierno se clasifican en: MONARQUIAS Y REPUBLICAS, y cuyo término medio consideramos que lo constituye dictaduras más o menos tiránicas; ya que, sin ostentar el aparato, no existe participación de la ciudadanía en el gobierno.
- e. Por la forma económica se distinguen los capitalistas de los socialistas, comunistas y otras formas más o menos caprichosas.
- f. Por la libertad o sujeción que el ordenamiento general del Estado significa para los ciudadanos o súbditos, se habla del Estado libre y del Estado gendarme o del intervencionismo del Estado, actitud predominante, hoy con mayor o menor intensidad en los diversos países.³

2. ORGANIZACION DEL ESTADO DE GUATEMALA.

El Estado de Guatemala, como institución de Derecho Público, tiene asidero legal en la Constitución Política del año de mil novecientos ochenta y cinco y el artículo 15 del Código Civil, Decreto Ley Número 106, organizado en conformidad con el Sistema de Gobierno de los Tres Poderes del Estado, concebido por Montesquieu: EL LEGISLATIVO, encargado de la creación de leyes; EL EJECUTIVO, encargado de la función administrativa; y EL JUDICIAL, encargado de la aplicación de las leyes, creadas por el Organismo Legislativo; cada uno con su correspondiente ordenamiento legal específico, con el fin de normar la institucionalidad, organización, coordinación, integración, funciones y atribuciones de cada uno de los organismos, con el propósito de viabilizar el fin superior de la sociedad. Sin embargo, para el desarrollo de esta tesis, únicamente se analizará lo concerniente a lo relacionado al ORGANISMO EJECUTIVO.

3. Guillermo Cabanellas y L. Alcalá-Zamora. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usado. Buenos Aires, Argentina. 14a. Edición. Tomo III. Pág. 219.

2.1. Autoridad Superior del Organismo Ejecutivo.

El Organismo Ejecutivo del Estado de Guatemala, dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales, tiene a su cargo el ejercicio de la dirección, administración y ejecución de las políticas de gobierno de las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.

La autoridad superior de este Organismo, la constituye el Presidente de la República con calidad de Jefe de Estado y Comandante General del Ejército, en representación de la unidad nacional, encargado de velar por los intereses de la Nación por mandato constitucional. Artículo 182 de la Constitución Política de la República.

El Presidente de la República de Guatemala, actuará siempre conjuntamente con los Ministros, Viceministros, en Consejos de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la Administración Pública. Artículo 6 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República.

2.1.1. Presidencia de la República.

Esta tesis define a la Presidencia de la República como "La máxima organización político administrativa del Organismo Ejecutivo, con competencia y atribuciones a nivel nacional en todos los actos en que surjan relaciones jurídicas que vinculan a la Administración Pública, electa mediante sufragio universal y secreto, por un periodo de cuatro años".

2.1.1.1. Competencia del Presidente de la República.

El Presidente de la República de Guatemala, en el desempeño de su cargo tiene competencia para desempeñar funciones de carácter general y específicas; las primeras de Orden Constitucional y las segundas de Orden Legal o específicas, las que se mencionan a continuación.

2.1.1.1.1. Funciones Generales del Presidente de la República.

De acuerdo en el artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las funciones generales que el Presidente de la República desempeña en el ejercicio de su cargo, son:

- a. Cumplir y hacer cumplir las leyes;
- b. Promover la defensa y la seguridad de la Nación, así como la conservación del orden público;
- c. Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas;
- d. Ejercer el mando de toda la fuerza pública;
- e. Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviera facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu;
- f. Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso de sus sesiones inmediatas;
- g. Presentar iniciativa de ley al Congreso de la República;
- h. Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso salvo los casos que no sea necesaria la sanción del ejecutivo de conformidad con la Constitución;
- i. Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informes escritos de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior;

- j. Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar reunión extraordinaria para conocer el proyecto;
- k. Someter a la consideración del Congreso para su aprobación y actos de ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos;
- l. Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden;
- m. Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación;
- n. Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo;
- ñ. Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación;
- o. Dirigir la política y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución;
- p. Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequatur a los cónsules;

- q. Administrar la Hacienda Pública en arreglo a la ley;
- r. Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o pactos u omisiones en el orden administrativo;
- s. Nombrar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios subsecretarios de la presidencia, embajadores y demás funcionarios que corresponda conforme a la ley;
- t. Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley;
- u. conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros;
- v. Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo;
- w. Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del Ministerio respectivo, un informe analítico de la ejecución presupuestaria para su conocimiento y control;
- x. Todas las demás funciones que asigne esta Constitución o la ley.

2.1.1.1.2. Funciones Específicas del Presidente de la República.

Según el artículo 7 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, l

funciones específicas que el Presidente de la República desempeña en el ejercicio de su cargo, son:

- a. Velar porque la Administración Pública desarrolle en armonía con los principios que la orientan, y porque el régimen jurídico administrativo del Estado propicie la eficiencia y la eficacia;
- b. Ejercitar sus facultades de iniciativa de ley para proponer al Congreso de la República las leyes o reformas legislativas que le parezcan necesarias.

2.1.2. Vicepresidencia de la República.

Esta tesis concibe a la Vicepresidencia de la República, como: "la organización política administrativa jerarquizada a la Presidencia de la República, de carácter constitucional con jurisdicción y competencia a nivel nacional, electo conjuntamente con el presidente mediante sufragio universal y secreto".

2.1.2.1. Competencia del Vicepresidente de la República.

El Vicepresidente de la República de Guatemala, en el desempeño de su cargo tiene competencia para desempeñar funciones de carácter general y específicas; las primeras de Orden Constitucional y las segundas de Orden Legal o específicas, que a continuación se conocen.

2.1.2.1.1. Funciones Generales del Vicepresidente.

Con base en el artículo 191 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las funciones generales del presidente de la República desempeñadas en el ejercicio de sus funciones, son:

- a. Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto;
- b. Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las

preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolos o en otras funciones;

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

2.1.2.1.2. Funciones Específicas del Vicepresidente.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, las funciones específicas del Presidente de la República, desempeñadas en el ejercicio de su cargo son:

- a. Coordinar los gabinetes específicos que le sean asignados por el Presidente de la República.

2.1.2.2. Requisitos para Optar al Cargo de Presidente y Vicepresidente.

De acuerdo en el artículo 185 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las calidades que deben reunir los optantes para asumir el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República de Guatemala, son:

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

2.1.2.3. Prohibiciones para Optar al Cargo de Presidente y Vicepresidente.

Según el artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece las prohibiciones para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República de Guatemala:

- a. El caudillo y los jefes de un golpe de Estado, revolución, arma o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos, asuman la Jefatura de Gobierno;
- b. La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República, cuando se haga la elección de dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;
- c. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando éste último se encuentre ejerciendo la presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo;
- d. El que hubiese sido Ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;

- e. Los miembros del ejército, salvo que estén de baja o situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de la convocatoria;
- f. Los ministros de cualquier religión o culto;
- g. Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

2.1.3. Consejo de Ministros.

Con base en lo establecido en el Artículo 195 de la Constitución Política de la República de Guatemala, esta tesis concibe al Consejo de Ministros como: "El órgano colegiado de carácter constitucional y administrativo integrado por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside, por el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado, cuya finalidad es la de tomar decisiones cuando la ley así lo establece".

2.1.3.1. Competencia del Consejo de Ministros.

Como lo establece el artículo 17 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, el Consejo de Ministros tiene competencia para desempeñar las funciones siguientes:

- a. Discutir y proponer al Presidente de la República su parecer sobre las políticas, planes y programas de Gobierno;
- b. Concurrir con el Presidente de la República a declarar o no, la lesividad de los actos o contratos administrativos, para los efectos de la interposición del proceso de lo contencioso administrativo;
- c. Conocer y emitir opinión sobre los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República.

2.1.4. Secretarías de la Presidencia de la República.

Con base en el artículo 202 de la Constitución Política, el Presidente de la República está facultado para crear las secretarías que considere necesarias en base a los intereses del Estado y a las necesidades de la Administración Pública.

Es importante señalar que la Presidencia de la República, para su funcionamiento está organizada con una estructura jerarquizada que comprende las Secretarías de la Presidencia, los Ministerios, Dependencias, Gobernaciones Departamentales y Organos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República. También forman parte del Organismo Ejecutivo, las Comisiones temporales, los Comités temporales de la Presidencia los Gabinetes específicos; artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República.

Fundamentado en los artículos del 9 al 14 y 52 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, la Presidencia de la República de Guatemala está actualmente estructurada u organizada con siete Secretarías como dependencias de apoyo a las funciones del presidente de la República; que se mencionan a continuación:

- a. Secretaría General de la Presidencia;
- b. Secretaría Privada de la Presidencia;
- c. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- d. Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia;
- e. Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia;
- f. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia;
- g. Secretaría de la Presidencia para la Paz; cada una con competencia para ejercer las funciones específicas establecidas por la ley.

Es importante señalar que la Secretaría General y Privada de la Presidencia, poseen rango Constitucional; para asumir el cargo de Secretario de Presidencia, cualquiera que sea su denominación que identifique a la Secretaría, se requiere de los mismos requisitos para ser Ministro de Estado, y goza de iguales prerrogativas e inmunidades; artículo 202 de la Constitución de la República.

2.1.4.1. Definición.

Esta tesis define al Secretario de la Presidencia como un Organismo Unipersonal de carácter Constitucional jerarquizado e identificado con

una secretaria, nombrado por el Presidente de la República, con el fin de apoyar las funciones de Gobierno".

Por la inminente relación generada entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, dentro del contexto de la administración pública, es tesis define a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia como: "Dependencia de apoyo a las funciones del Presidente de la República, con la finalidad de planificar la prestación de servicios, inversión de fondos del Estado y creación de obras de la Administración Pública centralizada, a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural".

2.1.5. Ministerios de Estado.

Es importante señalar que de conformidad con el artículo 18 de la Constitución Política de la República y artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, la Presidencia de la República para el despacho de sus negocios se estructura u organiza en doce Ministerios, con distinta denominación cada uno, con competencia que misma ley señala en base a los intereses del Estado y las necesidades de administración pública, los que se mencionan a continuación:

- a. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- b. Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda;
- c. Ministerio de Cultura y Deportes;
- d. Ministerio de Economía;
- e. Ministerio de Educación;
- f. Ministerio de Energía y Minas;
- g. Ministerio de Finanzas Públicas;
- h. Ministerio de Gobernación;
- i. Ministerio de la Defensa Nacional;

- j. Ministerio de Relaciones Exteriores;
- k. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y
- l. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Estos órganos dependen del Presidente de la República, quien los nombra y promueve. Las labores son coordinadas por el Vicepresidente de la República. A la vez tienen el mismo nivel jerárquico y gozan de iguales prerrogativas e inmunidades, tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, responsables de sus actos de conformidad con la Constitución y las Leyes; en caso de ausencia es sustituido por el Viceministro de mayor antigüedad en el cargo o en su defecto el Viceministro de segunda de mayor antigüedad.

2.1.5.1. Definición.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley del Organismo Ejecutivo, decreto número 114-97 del Congreso de la República, se define que los ministros de Estado, "Son los funcionarios titulares de los ministerios, de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos". De conformidad con la definición anterior, esta tesis define a los Ministerios de Estado, como: Organismo Ejecutivo unipersonal y centralizado, de carácter constitucional y jerarquizado del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve, con autoridad y competencia a nivel nacional en asuntos propios de su ramo".

2.1.5.2. Competencia de los Ministros de Estado.

Los Ministros de Estado de la República de Guatemala, en el ejercicio de su cargo tienen competencia para desempeñar funciones de carácter constitucional, Generales de carácter Legal, que a continuación se entra a conocer:

2.1.5.2.1. Funciones Constitucionales de los Ministros de Estado.

De acuerdo en el artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las funciones de carácter constitucional que desempeñan los Ministros de Estado, en el ejercicio de sus funciones son:

- a. Ejercer jurisdicción sobre todas las

dependencias de su Ministerio;

- b. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponde hacerlo conforme a Ley;
- c. Refrendar los decretos, acuerdos reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tenga validez;
- d. Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo anualmente una memoria de las labores desarrolladas;
- e. Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, proyecto de presupuesto de su ministerio;
- f. Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;
- g. Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita; y
- h. Velar por el estricto cumplimiento de las Leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.

2.1.5.2.2. Funciones Generales de los Ministros de Estado.

Según el artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo decreto número 114-97 del Congreso de la República

Guatemala, las funciones generales que desempeñan los Ministros de Estado, en el ejercicio de sus funciones son:

- a. Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia;
- b. Participar en las sesiones del Consejo de Ministros, en la formulación de la política económica y social del Gobierno y en los planes, programas y proyectos de desarrollo de largo, mediano y corto plazo;
- c. Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del Gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley;
- d. Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que correspondan a su ramo, y proponer los mecanismos para que el Gobierno de la República asuma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda; en su caso, delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y previsión de conformidad con la Ley;
- e. En la ejecución de la política general del Gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la Administración Pública, bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, sector productivo, entidades privadas y de la comunidad, respetando en todo caso, la autonomía de los gobiernos municipales;

- f. Dirigir y coordinar la labor de las dependencias y entidades bajo su competencia, así como la administración de los recursos financieros, humanos y físicos bajo su responsabilidad, velando por la eficiencia y la eficacia en el empleo de los mismos;
- g. Gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento del ministerio y los programas de inversión de su ramo, velando porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme a la ley;
- h. Participar, bajo la coordinación de la entidad rectora, en la negociación y concreción de la cooperación internacional correspondiente a su ramo;
- i. Velar por el registro de los bienes de las dependencias a su cargo y remitir al órgano correspondiente, certificación actualizada de los mismos, dentro de los primeros noventa días del próximo ejercicio fiscal;
- j. Suscribir los acuerdos gubernativos, decretos emitidos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros de conformidad con la ley y refrendar las iniciativas de la ley presentadas al Congreso de la República y los decretos, acuerdos o reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho;
- k. Preparar y presentar al Presidente de la República, los proyectos de la ley, acuerdos, reglamentos, informes y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad;

- l. Cuando así se considere, los Ministros de Estado elaborarán y propondrán al Presidente de la República, para su aprobación, un proyecto de modificaciones al reglamento orgánico interno del Ministerio a su cargo;
- m. Dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo, conforme a la ley;
- n. Presentar anualmente al Congreso de la República, dentro de los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de su ramo, que deberá contener, además, la ejecución presupuestaria de su Ministerio;
- o. Resolver sobre los informes que los gobernadores departamentales, presenten a la Presidencia de la República sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las labores correspondientes a su ramo en los departamentos;
- p. Tomar las medidas que correspondan, según la ley, en casos de faltas, incumplimiento de deberes u otras infracciones análogas cometidas por los funcionarios y empleados públicos bajo su autoridad, incluyendo los casos contenidos en los informes de los Gobernadores Departamentales;
- q. Resolver los recursos de revocatoria y reposición que se presenten, por acuerdos y resoluciones de la administración a su cargo; y

- r. Celebrar y suscribir en nombre del Estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo.

2.1.5.3. Requisitos Para Optar al Cargo de Ministro de Estado.

Con base en el artículo 196 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se mencionan las calidades que deben reunir los optantes para asumir el cargo de Ministro de Estado de la República de Guatemala;

- a. Ser guatemalteco;
- b. Hallarse en el goce de sus derechos de ciudadanía y
- c. Ser mayor de treinta años.

2.1.5.4. Prohibiciones Para Optar al Cargo de Ministro de Estado.

Como lo establece el artículo 197 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las prohibiciones para optar al cargo de Ministro de Estado de la República de Guatemala, son:

- a. Los parientes del Presidente o Vicepresidente de la República, así como de otros Ministros de Estado dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- b. Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas no hubieren solventado sus responsabilidades;
- c. Los contratistas de obras o empresas que se contracten con fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas del municipio, sus fiadores y quienes tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios;

d. Quienes representen o defiendan intereses de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos; y

e. **Los Ministros de cualquier religión o culto.**

En ningún caso pueden los ministros actuar como poderados de personas individuales o jurídicas, ni gestionar en forma alguna egocios de particulares.

2.1.6. **La Relación Funcional.**

En el desarrollo de este capítulo, se habla que el Estado de Guatemala, como institución de Derecho Público se organiza en tres Organismos del Estado, cada uno con su respectiva denominación y finalidad específica y sidero legal respectivo; se hace énfasis en la estructuración, funcionamiento, jurisdicción y competencia a nivel nacional de cada uno de los órganos que integran el Organismo Ejecutivo.

Para lograr la eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración Pública y alcanzar el bien común de la sociedad, es indispensable que se mencione el elemento fundamental que mueve el sistema de la Administración Pública de Guatemala. Este elemento lo constituye el elemento humano en la calidad de funcionario o empleado público según sea el caso y por ende se significa lo que doctrinariamente se conoce al vínculo que se da entre el sector laboral público del Estado y el propio Estado conocido con el nombre de Relación Funcional, sometido a un régimen establecido en la Ley del Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República y su reglamento.

2.1.6.1. **Definición.**

La Relación Funcional es un término compuesto por dos acepciones, el primero de ellos Relación, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo Relación se deriva del "I. Latín relatio, que significa acción y efecto de referir o referirse. 1a. y 2a. acepciones. II. Conexión, correspondencia, trato, comunicación de una persona con otra".⁴ Y el término Funcional, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, significa "adjetivo relativo a las funciones, especialmente a las vitales".⁵

⁴ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Pág. 1124.
⁵ Real A. Española. Dic. L. E.. Pág. 641.

Hugo Haroldo Calderón Morales, define la Relación Funcional como: "Vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil, desde el momento que inicia en el ejercicio del cargo hasta la entrega del mismo".⁶

Fundamentado en la definición anterior, esta tesis define la Relación Funcional como: "Vínculo jurídico económico laboral sometido al régimen de servicio civil, mediante el cual un funcionario y/o empleado público presta sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros al Estado, bajo la dirección inmediata o delegada de un funcionario de grado superior, a cambio de una remuneración económica".

2.1.6.2. Sistemas de Ingreso al Servicio Civil.

El autor Hugo Haroldo Calderón Morales, presenta un análisis del sistema de ingreso al Servicio Civil:

- a. "Ingreso Libre: Esto significa que cualquier ciudadano puede ingresar al Servicio Civil;
- b. Ingreso por Selección: Sistema por el cual se ingresa al Servicio Civil, a través del examen de oposición; y
- c. Ingreso Mixto: Todos los ciudadanos tienen derecho de ingresar al Servicio Civil siempre cuando demuestre sus capacidades para el ejercicio del cargo, mediante el examen".⁷

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política, los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos si su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos, capacidad, idoneidad y honradez.

2.1.6.3. Designación de Funcionarios.

El autor Hugo Haroldo Calderón Morales, presenta tres sistemas para la designación de Funcionarios Públicos, tales como:

6. Hugo Haroldo Calderón Morales. Derecho Administrativo I. Guatemala, 1995. Pág. 137.

7. Hugo Haroldo Calderón Morales. Derecho Administrativo I. Pág. 137.

a. **Ingreso por Elección:** Muchos son los Funcionarios Públicos que tienen que ser elegidos, por ejemplo el Presidente y Vicepresidente de la República, el Alcalde y los miembros del Concejo Municipal, el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, los Decanos de las facultades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, etc.; por supuesto hay que observar los requisitos y las prohibiciones para optar a tales cargos.

b. **Ingreso por Nombramiento:** Este se da cuando el superior jerárquico del órgano administrativo tiene la facultad de nombrar a sus subordinados y en este caso existen varias modalidades:

b.1. **Nombramiento Discrecional:** Cuando el superior jerárquico puede hacer el nombramiento, observando más que los requisitos que deben cumplir.

b.2. **Nombramiento Condicionado:** Normalmente quedan a condición a una persona entre varios candidatos.

b.3. **Nombramiento Reservado:** Toma en cuenta la carrera administrativa y el sometimiento obligatorio al examen de oposición.

c. **Ingreso Por Contrato:**

Este se verifica normalmente para las consultorías, generalmente profesionales y técnicos, por tiempo definido por trabajos específicos y al finalizar el tiempo o concluido el trabajo para los que fueron contratados el contrato finaliza y se contrata a base de honorarios profesionales. En esta clase de contrato hay que tomar en cuenta la experiencia del contratado en consultoría o por medio de examen de oposición".⁶

6. Hugo H. Calderón Morales. D. Ad.. Pág. 137.

2.1.6.4. Clases de Funcionarios.

Es importante conocer que el autor Rafael Godín Bolaños, citado por Hugo Haroldo Calderón Morales, en su libro de Derecho Administrativo I, plantea la siguiente forma de clasificar a los Funcionarios Públicos:

- a. **Funcionarios Públicos Superiores:** Los Funcionarios Públicos Superiores son los encargados gobernar y tomar las decisiones de carácter político y además son los superiores jerárquicos de la Administración y en el caso del Presidente, recordemos que ejerce una doble función, como superior jerárquico de la administración pública y como jefe de Estado.
- b. **Funcionarios Públicos Intermedios:** Que coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública. Superiores e intermedios representan al Estado por medio de los órganos de los cuales son titulares, ante otros órganos y entidades del Estado, ante los particulares y ante sus propios subordinados. Son funcionarios de confianza y pueden ser nombrados o destituidos en cualquier momento salvo que se trate de funcionarios electos popularmente o que la ley señale que deben ejercer el cargo para determinado periodo. En ese caso sólo pueden ser removidos por las causas señaladas en propia ley.
- c. **Funcionarios Públicos Menores:** Llamados trabajadores o empleados del Estado burócratas hasta servidores, son los ejecutores de la actividad administrativa. Realizan tareas intelectuales manuales; permanecen dentro del servicio el más tiempo y hacen carrera administrativa. Son nombrados por oposición (salvo los menores operativos "peones") y únicamente pueden ser removidos por causa justificada. Se rigen principalmente por la Ley del Servicio Civil.⁹

9. Calderón. Derecho... P. 138.

2.1.6.5. La Carrera Administrativa.

Es término compuesto por dos acepciones, el primero es la Carrera, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo Carrera se deriva del "Latín carrária, de Carus, carro; que significa paso rápido del hombre o del animal, para trasladarse de un sitio a otro".¹⁰ Y el término administrar, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente el vocablo administrar se deriva del "Latín administráre, de ad.a y ministráre, servir que significa: I. Gobernar, regir, cuidar, administrar la república, bienes ajenos. II. Servir o ejercer algún ministerio o empleo".¹¹

Hugo Haroldo Calderón Morales, define a la Carrera Administrativa, como: "El derecho que tienen los Funcionarios Públicos de pasar desempeñar a un puesto de grado o clase superior, por capacidad, conocimiento o experiencia dentro de la función administrativa".¹² Esta tesis define a la Carrera Administrativa, como: "El Derecho de ascenso por capacidad, propio de los empleados públicos de optar a un puesto de grado superior dentro de la Función Administrativa del Estado".

2.1.6.5.1. Ventajas de la Carrera Administrativa.

La implementación de la Carrera Administrativa en la Relación Funcional del Organismo Ejecutivo del Estado de Guatemala, propone las ventajas siguientes:

- a. Despolitización de cargos públicos.
- b. Motivación en la Relación Funcional para optar a cargo de grado superior.
- c. Garantiza una eficiente operacionalización de funciones y atribuciones en la Administración Pública.
- d. Eficiente prestación de los servicios públicos a los administrados.

10. Real Academia Española. Diccionario... P. 270.

11. Calderón. Derecho... P. 139.

12. Real Academia Española. Diccionario... P. 27.

- e. Se garantiza la capacitación del empleado público, en el ejercicio de sus funciones.
- f. Se garantiza la jerarquización especializada del empleado público.

2.1.6.5.2. **Características de la Carrera Administrativa.**

La implementación de la Carrera Administrativa, dentro de la Administración Pública de Guatemala, tiene las características siguientes:

- a. **Especialidad:** Consiste en que el empleado público conoce todo el sistema administrativo del órgano que dirige.
- b. **Oposición:** Permite que todos los empleados de un mismo órgano administrativo opten a cargo de grados superiores por experiencia y capacidad comprobada.
- c. **Antigüedad:** Consiste en el derecho adquirido por el empleado público por el transcurso del tiempo en el desempeño de sus funciones.
- d. **Jerarquización:** Consiste en la superación del empleado público en relación al de grado superior, en la Administración Pública.
- e. **Democratización:** Permite que todos los empleados públicos participen en la oposición de cargo de grado superior, sin discriminación de sexo, raza, credo, condición económica e ideológica.
- f. **Apolítica:** Porque no favorece a corriente ideológica partidista.

Capítulo Segundo

REGIMEN ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA

Es necesario para desarrollar este tema, tener una idea clara de Régimen administrativo, término compuesto por dos acepciones, el primero de ellos REGIMEN, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo Régimen se deriva del "Latín régimen que significa: Modo de gobernarse o regirse en una cosa";¹³ y el término ADMINISTRATIVO, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente el vocablo administrativo se deriva del "Latín Administrativus, adjetivo perteneciente o relativo a la administración".¹⁴ En base al significado de las acepciones relacionadas, esta tesis concibe al Régimen Administrativo, con la siguiente definición:

Régimen Administrativo.

"Sistema de carácter constitucional, democrático y representativo autónomo encargado de organizar y coordinar la formulación de políticas y organización territorial para la operacionalización de la organización, y coordinación de la administración pública".

División Administrativa de Guatemala.

Por mandato constitucional, la Administración Pública de la República de Guatemala, es de carácter descentralizada dividida en Departamentos y éstos en municipios; y para lograr las acciones de gobierno de conformidad con las necesidades de la población, se establece el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, integrado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y el Nivel Comunitario estructurado para asegurar, promover y garantizar la partici-

13. Real Academia Española. Diccionario... P. 1121.
14. Academia Española. Diccionario... P. 27.

pación de la población en la identificación de los problemas, solución y ejecución de programas y proyectos de desarrollo; de interés para el desarrollo del presente trabajo de tesis.

2.1. Departamento.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española etimológicamente el vocablo Departamento se deriva del "Latín DEPARTEMI que significa: Cada una de las partes en que divide un territorio cualquiera, edificio, un vehículo, una caja".¹⁵ En base al significado de la acepción Departamento, esta tesis define al Departamento como: "La subdivisión territorial política administrativa en que se estructura el Estado de Guatemala".

2.1.1. Clasificación de los Departamentos.

Jorge Mario Castillo González, presenta un planteamiento doctrinario de los Departamentos, fundamentado en la forma que la Administración Pública que un Estado establece, de orden constitucional y ordinaria para ejercer la actividad funcional del Estado.

- a. **Departamento Jerarquizado:** Es el Departamento constituido por una simple división territorial administrativa, con autonomía; corriente que sigue Guatemala; en su administración pública y están organizados como divisiones administrativas, dependientes del Organismo Ejecutivo.
- b. **Departamento Autónomo:** Es el Departamento independiente del Ejecutivo.¹⁶ Esta clasificación es de suma importancia para la investigación de este trabajo de tesis, razón por la que se profundiza a continuación.

2.1.1.1. Departamento Jerarquizado.

El Departamento Jerarquizado es aquél que depende del Gobierno Central quien nombra a las autoridades departamentales, principal autoridad es el Gobernador Departamental, nombrado por el Presidente de la República. En su calidad de subordinado, el Gobernador Departamental administrativa y políticamente depende del Presidente y Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado, específicamente del Ministro de Gobernación.

15. Real Academia Española. Diccionario... P. 436

16. Jorge Mario Castillo González. Derecho Administrativo. Guatemala, 1990. Pág. 27

La Constitución Política deposita en un gobernador el GOBIERNO DE LOS DEPARTAMENTOS y con toda claridad dispone que el gobernador es nombrado por el Presidente de la República, y para optar a dicho cargo se requiere reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado, artículo 27 de la Constitución Política de la República de Guatemala; por su parte, la Ley del Organismo Ejecutivo, en el artículo 42 segundo párrafo, agrega un requisito más para ser Gobernador Departamental, que consiste en haber estado domiciliado los cinco años anteriores a su designación, en el Departamento para el que fue nombrado.

El Gobernador de cada Departamento es el Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, creado por la Constitución Política de la República, integrado además, por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados en el propio Departamento, con el fin de promover el desarrollo integral del Departamento; artículo 228 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.1.1.1.1. Requisitos para Optar al Cargo de Gobernador Titular y Suplente.

Según los artículos 196 y 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97, del Congreso de la República, las calidades que deben reunir los optantes al cargo de Gobernador Departamental, titular y suplente son:

- a. Tener domicilio durante cinco años anteriores a la designación del Departamento para el que fue nombrado;
- b. Ser guatemalteco;
- c. Hallarse en el goce de sus derechos de ciudadano;
- d. Ser mayor de treinta años de edad.

2.1.1.1.2. Competencia del Gobierno Departamental.

Como lo establece el artículo 47 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, deposita en el Gobernador Departamental como autoridad superior del Departa-

mento, competencia para desempeñar en el ejercicio de su cargo, las atribuciones siguientes:

- a. Representar en su departamento, por delegación expresa, al Presidente de la República;
- b. Presidir el Consejo Departamental Urbano y Rural;
- c. Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado al departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda;
- d. Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central;
- e. Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas de cada ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República;
- f. Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas de cumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno Central y de sus entidades.

descentralizadas y autónomas. Los Ministros de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil;

- g. Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario;
- h. Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la Gobernación Departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil. Deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiente y eficaz administración de la Gobernación Departamental;
- i. Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones;
- j. Desempeñar las funciones del ramo del interior que expresamente delegue en los Gobernadores el Ministro de Gobernación;
- k. Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos;
- l. Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento;

m. Ejercer en su departamento, el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación.

2.1.1.2. Departamento Autónomo.

Para los franceses, el Departamento Autónomo con Entidad Local, "constituye una organización autónoma reconocida constitucional o legalmente, dotada de personalidad jurídica, administración, ingresos y patrimonio propio". El Gobernador Departamental es nombrado por el Presidente de la República con la calidad de representante del Presidente y facultado para administrar el departamento bajo su propia responsabilidad pero, en todo caso, sometido a la supervisión y al control de una organización representativa de los habitantes del propio departamento, la cual puede recibir diferentes nombres: Asamblea, Consejo o Junta Departamental.

Los mecanismos para integrar esta organización representativa son:

- a. Elección de los miembros de la Asamblea, Consejo o Junta;
- b. Nombramiento de tales miembros.

El empleo de uno u otro mecanismo depende de las conveniencias políticas y financieras de cada Estado. La Constitución Política establece como organización representativa de los habitantes de cada departamento, el Consejo Departamental y aunque señala cuales son sus miembros (alcalde de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados en cada departamento), éstos llegan a los cargos por elección, excepto el gobernador titular y suplente. La existencia de este consejo ayuda a flexibilizar la rígida centralización de la administración territorial, sin suprimirla, como consecuencia atribuye al Consejo la función de "promover el desarrollo del departamento" y atribuye al gobernador (que depende del Presidente y del Ministro de Gobernación), el gobierno del departamento sin someterlo al control y supervisión del citado Consejo.

2.1.1.2.1. Elementos del Departamento Autónomo.

Jorge Mario Castillo González, plantea desde el punto de vista doctrinario los elementos del Departamento Autónomo

ales como:

- a. Personalidad jurídica, básica para que el departamento pueda contraer derechos y obligaciones por cuenta propia;
- b. Participación directa de los habitantes del departamento en el planteamiento de necesidades y en la solución de problemas o conflictos.

2.1.1.2.2. Diferencias del Departamento Jerarquizado y Autónomo.

Jorge Mario Castillo González, plantea diferencias importantes y decisivas entre el Departamento Jerarquizado y el Departamento Autónomo, tales como:

- a. En cuanto al Gobernador (en ambas clases de Departamentos es nombrado por el Presidente de la República), en el Departamento Jerarquizado depende directamente del Presidente y en el Departamento Autónomo depende tanto del Presidente de la República, como de la Asamblea (Consejo o Junta) Departamental;
- b. En cuanto a los recursos, especialmente los ingresos del propio Departamento Jerarquizado, pasan al fondo común del Estado y el Gobierno se encarga de redistribuirlos entre todos los departamentos, en tanto en el Departamento Autónomo los ingresos del propio Departamento, una parte (60%) se queda en el Departamento para cubrir sus necesidades y la otra parte (40%) pasa al fondo común para el sostenimiento del Gobierno Central.

2.1.1.2.3. Ventajas del Departamento Autónomo.

Jorge Mario Castillo González, menciona las ventajas del Departamento Autónomo, dentro de la Administración Pública tales como:

- a. Participación de los habitantes departamentales;
- b. Interés directo de los mismos habitantes en la administración de su departamento;
- c. Motivación del desarrollo departamental;
- d. Celo por conseguir una administración por resultados;
- e. Vigilancia directa en el empleo de los recursos propios;
- f. Impulso a la descentralización administrativa.

Una base muy importante del Departamento Autónomo es la relación entre Gobernador y Consejo Departamental. En el Departamento, el Gobernador ejerce la función de jefe de la Administración Departamental pero sujeto a la supervisión y al control, tanto ejecutivo como al Consejo Departamental.

El Consejo Departamental puede integrarse mediante elección popular, sufragio universal y secreto, en tal caso, el nombre apropiado es Consejo o Asamblea, pero también puede integrarse mediante nombramiento y en tal caso, el nombre apropiado es de Junta. El mecanismo de integración puede decidirlo el constituyente en la Constitución (caso Guatemala) o el Legislador por medio de la Ley. Cualquiera que sea el mecanismo, los miembros del Consejo (Junta o Asamblea), estarán domiciliados en su propio departamento.¹⁷

1. Jorge Mario Castillo. Derecho Administrativo. Pág. 272.

2.1.1.2.4. Características del Departamento Autónomo.

La implementación de Comicios Electorales de Gobernadores Departamentales Titulares y Suplentes, dentro del contexto de la Administración Pública Departamental, tiene las características siguientes:

- a. Gobierno democrático y representativo: porque sus autoridades son designadas mediante la voluntad popular expresada mediante la emisión del sufragio;
- b. Gobierno Autónomo: porque actúa con independencia de los organismos del Estado, en todos sus actos y resoluciones de la Administración Pública Departamental.

2.2. Municipio.

Con base en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, etimológicamente el vocablo Municipio se deriva del "Latín MUNICIPIUM que significa: Entre los Romanos, Ciudad Principal y Libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la Ciudad Romana; II. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".¹⁸

Para tener un panorama amplio de lo que es el Municipio como una institución de Derecho Público, desde el punto de vista doctrinario y legal se entra a conocer las definiciones siguientes:

2.2.1. Definición.

Manuel Ossorio, define al Municipio como: "Persona de Derecho Público constituida por una comunidad romana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende, en mayor y menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional".

1. Real Academia Española. Diccionario... Pág. 906.

Según la teoría Sociológica o Jusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de diversos núcleos familiares que se instalan en terrenos próximos y administrarlos. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o si se refiere, que el municipio se haya constituido después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a un organismo superior que es el Estado.

Según la teoría legalista, el municipio no sólo no tiene un expresado origen natural, sino que es una institución creada por la ley y sin atribuciones que las concedidas por el Estado.

Cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo de hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea de los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía, a la costumbre, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son obtenidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

Como es lógico no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse y por lo general están integrados por un cuerpo colegiado deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado alcalde o también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde, en unos países, es de elección popular; y en otros, de designación por el Poder Ejecutivo.

Con base en el artículo 1. del Código Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República, define al Municipio como: 'conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, est

19. Manuel Ossorio. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Pág. 474.

organizadas en institución de Derecho Público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito".

Fundamentado en la definición anterior, esta tesis define al municipio como: "Institución de Derecho Público, con jurisdicción y competencia limitada por una ley, integrada por un conjunto de habitantes que residen de manera permanente en un mismo territorio, organizados para lograr el bien común".

2.2.2. Gobierno Municipal.

Esta tesis define al gobierno municipal como: "Régimen Administrativo Municipal, dirigido por un Funcionario Público y/o Concejo Municipal; en algunos países de elección popular, y en otros por designación del Organismo Ejecutivo con jurisdicción y competencia limitada por mandato legal sin disminuir la autonomía municipal".

De conformidad con el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Gobierno Municipal es ejercido por un Concejo, integrado por el Alcalde, Síndicos y Concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser electos. Con fundamento en el artículo 39 del Código Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República, el Gobierno Municipal, le corresponde con exclusividad al Concejo Municipal la deliberación y decisión del Gobierno y administración del patrimonio de intereses de su municipio.

2.2.3. Autonomía Municipal.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente el vocablo Autonomía se deriva del "Latín autonomía y éste del griego autovomía que significa estado y condición del pueblo que goza de independencia política".²⁰

Fundamentado en el significado de la etimología del vocablo autonomía, esta tesis define la Autonomía Municipal, como: "la potestad que gozan los municipios, para actuar con independencia política de los organismos del Estado".

20. Real Academia Española. Diccionario... P. 147.
Código Municipal. Decreto Número 58-88, del Congreso de la República.

Según el artículo 253 de la Constitución Política, establece que los Municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas; con competencia para ejercer las funciones de:

- a. Elegir a sus propias autoridades;
- b. Obtener y disponer de sus propias autoridades;
- c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán los ordenanzas y reglamentos respectivos.

El Municipio como institución autónoma de Derecho Público tiene personalidad y capacidad jurídica, para adquirir derechos y contraer obligaciones y en general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos.

2.2.4. Elementos del Municipio.

El Municipio como institución de Derecho Público se integra por los elementos básicos, que de conformidad con el artículo 4 del Código Municipal son:

- a. **El Territorio:** Este elemento municipal lo constituye la circunscripción municipal en donde se asienta la población del municipio.
- b. **La Población:** Este elemento está constituido por los habitantes de un distrito municipal.
- c. **La Autoridad:** Este elemento lo integran los miembros del órgano administrativo que gobierna el Municipio, de conformidad con la ley son: el alcalde, los síndicos y Concejales, que constituyen el Concejo Municipal.
- d. **La Organización Comunitaria:** Este elemento es la organización de los vecinos de carácter civil, sin ánimo de lucro, con vida jurídica para colaborar con la administración municipal, con el fin de discutir y solucionar sus necesidades.
- e. **La Capacidad Económica:** Se refiere a los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal.

pal, como: los ingresos que por disposición constitucional, el Estado traslada a cada municipalidad, equivalente al 10% (entre todos los municipios) de los ingresos del Estado. Artículo 256 de la Constitución Política de la República: el producto de impuestos que decreta a favor de las municipalidades; donaciones: bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios: productos de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingresos por multas, tasas, etc.

f. **Elemento Teleológico:** Este elemento consiste en la finalidad, contenido dentro del artículo 7 del código Municipal, los que se sintetizan en:

f.1. Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado;

f.2. Ejercer y defender la autonomía municipal, conforme la Constitución Política de la República y el presente Código;

f.3. Impulsar permanentemente el desarrollo integral del Municipio;

f.4. Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural; y

f.5. Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales.

2.2.5. Organos Administrativos Municipales.

La municipalidad como institución de Derecho Público, dentro del contexto de la Administración Pública, para el logro de sus objetivos y fines, estructura con los órganos administrativos siguientes:

2.2.5.1. La Municipalidad o Concejo Municipal.

Con base en el artículo 6 del Código Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República, define a la Municipalidad o Concejo Municipal como: "El Concejo autónomo integrado por el Alcalde y por los

Síndicos y Concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del Municipio". Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales.

Esta tesis define a la Municipalidad como: "El órgano superior del municipio, colegiado y autónomo por disposición legal, con personalidad jurídica, autoridad, patrimonio propio, territorio y población, electo por sufragio universal y secreto con el fin de gobernar y administrar los intereses del Municipio".

2.2.5.2. Alcalde Municipal.

Como lo establece el artículo 60 del Código Municipal Decreto Número 58-88, del Congreso de la República, define al Alcalde Municipal como: "El personero legal de la misma, miembro constitucional del Consejo Departamental respectivo y presidente del Concejo Municipal de desarrollo, a su perjuicio de la representación específica que se atribuye al síndico".

De acuerdo con la definición anterior, esta tesis define al Alcalde Municipal, como: "Órgano ejecutivo unipersonal del Gobierno Municipal con competencia y jurisdicción limitada en sus decisiones y resoluciones".

2.2.5.2.1. Requisitos para Optar al Cargo de Alcalde Municipal.

De conformidad con el artículo 42 del Código Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República, las calidades que deben reunir los optantes al cargo de Alcalde, Síndico o Concejal son:

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

2.2.5.2.2. Competencia del Alcalde Municipal

El Alcalde como órgano ejecutivo de la municipalidad, por mandato legal establecido en el artículo 61 del Código Municipal.

Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República, tiene competencia para desempeñar en el ejercicio de su cargo las atribuciones siguientes:

- a. Dictar medidas de política y buen gobierno que sea conveniente a la buena marcha del municipio, publicándolas por bando, carteles u otros medios de publicación;
- b. Tramitar los asuntos administrativos, cuya resolución o aprobación corresponde al Concejo Municipal, y una vez sustanciados, darle cuenta en la sesión inmediata;
- c. Velar por el mantenimiento del orden público, dando cumplimiento a las medidas de Gobierno emanadas de la autoridad superior;
- d. Dictar en casos de emergencia, bajo su responsabilidad, medidas urgentes, informando inmediatamente al Gobernador Departamental, cuando se trate de asuntos en que éste deba intervenir, y en todo caso, al Concejo Municipal;
- e. Nombrar, aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales, excepto el Secretario, el Tesorero y el Registrador Civil, que sólo podrán ser nombrados o removidos por acuerdo del Concejo Municipal;
- f. Mantener la disciplina entre los empleados municipales a quienes podrá sancionar de conformidad con la ley de la materia;
- g. Inspeccionar, dirigir y activar en lo económico y administrativo, las obras,

establecimientos de asistencia social y educación que sean costeados con fondos municipales, con sujeción a las leyes y disposiciones dictadas para su ejecución;

- h. Velar por la limpieza y salubridad de municipio en calles, plazas y establecimientos públicos, regulando todo lo concerniente a mercados, a puestos de venta, mataderos y establecimientos análogos;
- i. Procurar el mejoramiento de las condiciones de los grupos indígenas de su jurisdicción, particularmente en cuanto a su educación;
- j. Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de todos los bienes municipales dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año;
- k. Hacer y mantener al día el inventario de las fuentes y caudales de agua de su jurisdicción y adoptar las medidas necesarias para la conservación, abundamiento y limpieza, cuidando que las fuentes que provean al vecindario estén convenientemente protegidas, que las vertientes estén rodeadas de árboles y que los acueductos, caños, acequias y alcantarías se conserven en buen estado;
- l. Ordenar los pagos que debe efectuar la Tesorería Municipal, de conformidad con acuerdos y presupuestos y ejercer las funciones que las leyes y reglamentos les señalen con respecto al orden e inversión de los fondos municipales;

- m. Organizar y dirigir a la Policía Municipal;
- n. Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles en su jurisdicción, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los Concejales;
- o. Otras contempladas en la Constitución y las Leyes.

2.3. Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El Gobierno de la República por mandato constitucional establecido en los artículos 119, literal b., 224, 225, 226, 228 y 231 de la Constitución Política de la República, tiene la responsabilidad de promover el desarrollo económico y social de la Nación, por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, instituidos para organizar y coordinar la administración pública y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país. Este sistema surge como la opción para que el Estado cumpla con su obligación fundamental de impulsar el desarrollo de la Nación.

El Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, permite la participación organizada y coordinada de la población en las instancias nacional, regional, departamental y municipal, para impulsar el Desarrollo Urbano y Rural en sus respectivos niveles.

Las demandas de la población, definidas participativamente, son trasladadas a los diferentes niveles del sistema, donde son analizadas, priorizadas y solucionadas.

Este sistema de tramitación, aprobación, autorización de financiamiento y ejecución de proyectos de Desarrollo Urbano y Rural, está burocratizado y politizado, conservador de una Administración Pública Centralizada enemiga del proceso de Descentralización de la Administración Pública Local, que priva a las autoridades locales actuar con independencia del Gobierno Central, resolver las demandas sociales de la población, respondiendo únicamente a las políticas del Gobierno Central.

Este mecanismo legal lo constituye el Decreto Número 52-87 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el Acuerdo Gubernativo Número 1041-

87 Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que en el desarrollo del presente trabajo de investigación se denomina simplemente Ley, en su caso Reglamento; ambos cuerpos legales constituyen el asidero legal del sistema NACIONAL DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL integrado por el CONSEJO NACIONAL, CONSEJOS REGIONALES, CONSEJO DEPARTAMENTALES, CONSEJOS MUNICIPALES Y EL NIVEL COMUNITARIO. Sin embargo, este trabajo de investigación únicamente se concreta a desarrollar el NIVEL DEPARTAMENTAL, por constituir el órgano encargado de promover el Desarrollo integral del Departamento, presidido por el Gobernador Departamental.

2.3.1. Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Con el propósito de tener una idea general, del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, dentro del contexto de la Administración Pública, es necesario conocer la siguiente definición:

2.3.1.1. Definición.

De conformidad con la Legislación Guatemalteca, en el artículo 39 del Reglamento define al Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, como: "El ente colegiado y representativo, encargado de promover y coordinar el proceso de Desarrollo del Departamento, de acuerdo a los lineamientos del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural respectivo y las demandas de la población".

De acuerdo en la definición anterior, esta tesis define al Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, como: "Órgano colegiado y representativo de carácter constitucional, encargado de promover y coordinar el proceso de desarrollo del departamento, con los lineamientos de Consejo Regional, mediante la ejecución de planes y proyectos, de conformidad con las políticas de gobierno".

2.3.1.2. Integración del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Según el artículo 7 de la ley, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, para lograr su propósito, ejercer las funciones y desarrollar las actividades legales establecidas por mandato legal, se integra con:

- a. El Gobernador Departamental, quien lo preside;

- b. Los alcaldes municipales del Departamento;
- c. El jefe de la oficina departamental del Organo de Planificación del Estado, quien actúa como secretario;
- d. Un representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, de los Ministros que el Presidente de la República considere necesarios;
- e. Dos representantes de las cooperativas de primer grado del departamento, domiciliados y residentes en el mismo;
- f. Dos representantes de las asociaciones industriales, agropecuarias comerciales y financieras del Departamento;
- g. Dos representantes por las organizaciones de trabajadores del Departamento;
- h. Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que trabajen en el Departamento;
- i. Los secretarios Departamentales de los partidos políticos legalmente inscritos, con voz pero sin voto.

2.3.1.3. Propósito del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Como lo establece el artículo 40. del Reglamento, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, como ente colegiado y representativo, tiene como propósito "Lograr el Desarrollo del Departamento mediante la ejecución de planes, programas y proyectos, con la participación efectiva de la población organizada y de las instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales".

2.3.1.4. Organos del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Con base en el artículo 42 del Reglamento, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, para el cumplimiento de su objetivo

dentro del contexto de la Administración Pública se estructura con los órganos siguientes:

2.3.1.4.1. Presidencia.

Fundamentado en el artículo 42 del Reglamento, la Presidencia del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, la ejerce el Gobernador Departamental, encargado de ejecutar las decisiones del Consejo Departamental, quien desempeña las funciones establecidas en el artículo 44 del mismo cuerpo legal;

- a. Ejercer la representación del Consejo;
- b. Ejecutar las disposiciones emanadas del Consejo;
- c. Hacer el seguimiento, control y evolución de las acciones de Desarrollo aprobadas por el Consejo, que se realice dentro del Departamento;
- d. Organizar y dirigir el trabajo de los órganos del Consejo;
- e. Administrar los ingresos asignados para el funcionamiento del Consejo;
- f. Presentar al Consejo Regional el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento del Consejo, así como los estados financieros e informes de ejecución;
- g. Informar al Consejo Regional acerca de los programas y proyectos prioritarios que no pueden ser atendidos a su nivel;
- h. Coordinar la preparación de los planes de Desarrollo del Departamento;
- i. Orientar y coordinar la elaboración del proyecto del presupuesto de

egresos de las instituciones del sector público del Departamento, para que responda a los requerimientos planteados en los planes departamentales de Desarrollo y tome en cuenta las prioridades de inversión identificadas a nivel departamental;

- j. Solicitar al Consejo Regional, la asesoría y el apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el Desarrollo del Departamento;
- k. Velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas de los niveles superiores en lo relacionado con la desconcentración, descentralización, organización y coordinación de la administración pública; y
- l. Cumplir con otros requerimientos del Consejo.

2.3.1.4.2. Secretaria.

Por mandato legal establecido en el artículo 45 del Reglamento, la secretaria del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, es desempeñada por el jefe de la oficina Departamental del órgano de planificación del Estado, que funciona como unidad técnico administrativo de este nivel. La Secretaria como unidad técnica administrativa ejerce las funciones legales establecidas en el artículo 46 del mismo cuerpo legal:

- a. Desarrollar las actividades propias de la Secretaria;
- b. Identificar y determinar las prioridades con las instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales, las necesidades departamentales; preparar opciones de solución y proponerlas a la Presidencia para su posterior conocimiento y consideración del Consejo;

- c. Analizar y dictaminar sobre las demandas identificadas y priorizada por los Concejos Municipales;
- d. Elaborar en coordinación las oficinas sectoriales de planificación, los planes de desarrollo del departamento, dentro del marco de los planes regionales de desarrollo, para que respondan a los intereses de todas las municipalidades de su ámbito especial;
- e. Elaborar el Plan Operativo Anual de Consejo Departamental y su correspondiente presupuesto;
- f. Apoyar a la Presidencia del Consejo en las actividades de seguimiento control y evaluación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo Departamental;
- g. Proporcionar los lineamientos para el adecuado funcionamiento de la Unidad Técnica del Nivel Municipal; y
- h. Realizar todas las acciones de apoyo técnico-administrativo requeridas por la Presidencia del Consejo.

2.3.1.4.3. Grupo o Comisiones de Trabajo.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 47 del Reglamento, los grupos o comisiones de trabajo como órgano del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, para el cumplimiento de las respectivas comisiones de trabajo se integran con los miembros del Consejo.

2.3.1.5. Competencia del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.

Por mandato legal, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural dentro del contexto de la Administración Pública, tiene

competencia para ejercer las funciones y desarrollar las actividades legales siguientes:

2.3.1.5.1. Funciones del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, como ente colegiado y representativo, encargado de promover y coordinar el proceso de desarrollo del departamento, tiene competencia para ejercer las funciones legales siguientes:

- a. Promover el desarrollo económico, social y cultural del Departamento;
- b. Promover la participación efectiva de la población en la identificación y la solución de sus problemas;
- c. Promover planes, programas y proyectos de desarrollo para su Departamento;
- d. Establecer las necesidades de financiamiento para la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de su departamento;
- e. Evaluar periódicamente la ejecución de los planes y proyectos de Desarrollo de su departamento y sugerir las acciones necesarias para el logro de sus metas y objetivos;
- f. Efectuar el seguimiento de los programas y proyectos de desarrollo del departamento y velar porque se coordinen las actividades de la Administración Pública;
- g. Presentar al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus necesidades cuando éstas no puedan ser resueltas a nivel departamental;

- h. Gestionar los recursos económicos y financieros que requieran para sus programas y proyectos de desarrollo de su departamento.

2.3.1.5.2. Actividades del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Según con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, está encargado de promover y coordinar el proceso de desarrollo del departamento, tiene competencia para desarrollar las actividades siguientes:

- a. Sugerir los lineamientos complementarios para el mejor funcionamiento de los Concejos Municipales y su ámbito territorial y prestarles asesoría cuando lo requieran;
- b. Conocer y aprobar los planes municipales de Desarrollo Urbano y Rural, compatibilizarlos con los planes departamentales y elevarlos al Consejo Regional para su conocimiento y aprobación;
- c. Informar al Consejo Regional Urbano y Rural, sobre el grado de avance de las acciones, programas y proyectos de desarrollo, así como de los problemas de ejecución encontrados que no pueden ser solucionados a su nivel;
- d. Promover y apoyar la conservación del medio ambiente; y
- e. Cualquier otra actividad que se derive de sus planes y programas de trabajo.

Capítulo Tercero

REGIMEN DEMOCRATICO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. DEMOCRACIA.

Previamente al definir la acepción de Democracia, es necesario que entremos a conocer el origen del término, y para ello, Guillermo Cabanellas y Alcalá-Zamora, establecen la etimología del vocablo Democracia, al estipular que democracia se deriva del griego, demos, pueblo y cratos, autoridad, que significa: "El predominio popular en el Estado, el Gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegadas".²¹ Con el propósito de tener una idea amplia del vocablo democracia, se menciona la siguiente:

1.1. Definición.

Manuel Ossorio, en acepción moderna y generalizada, define a la Democracia, como: "Sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y, consecuentemente sus gobernantes".²² En base a la definición anterior, esta tesis define al vocablo Democracia, como: "Sistema de Gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía, al elegir a sus gobernantes a través del sufragio universal y secreto, para que en su nombre ejerzan el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial en forma indirecta (éstos electos a través del Organismo Legislativo) en la Repúblicas Presidencialistas".

1.2. Principios de la Democracia.

Es importante anotar en el desarrollo de este trabajo, que la base fundamental de toda democracia en cualquier país del mundo, radica en los

21. Guillermo Cabanellas Alcalá-Zamora. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Pág. 546.

22. Manuel Ossorio. Dic. de C. Jurídicas y Sociales. Pág. 221.

principios constitucionales de Igualdad y Libertad, que debería ser el fin de todo sistema de gobierno. Con el fin de tener una visión clara de dichos principios, lo mismos se profundizan a continuación.

1.2.1. Principio de Igualdad.

Este principio democrático determina que toda persona es igual a sus semejantes y convive en condiciones de igualdad de derechos, con espíritu de fraternidad y solidaridad, permitiendo eliminar todo tipo de discriminación entre los ciudadanos en los regímenes democráticos.

1.2.2. Principio de Libertad.

Este principio democrático fundamenta el derecho que tiene toda persona como miembro de una sociedad, de hacer lo que la ley no prohíbe ni restringirse por sus opiniones o pensamientos expresados libremente sin censura ni licencia previa.

Cuando los principios de Igualdad y Libertad son negados por el Poder Público, no tiene importancia hablar de democracia porque la Igualdad y la Libertad son la piedra angular de toda democracia.

1.3. Los Derechos Humanos y la Democracia.

La convención Americana de los Derechos Humanos, confirma los principios de Igualdad y Libertad que de una u otra forma tienen su asidero legal en la Constitución Política de la República.

De conformidad con el artículo 23 numeral 1. de dicha Convención Americana, establece: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes obviamente elegidos;
- b. De votar y de ser elegido en las elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
- c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Estos principios también están regulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 21 numeral 3, que establece: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del Poder Público", y que "Esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

2. REGIMEN DEMOCRATICO DE GUATEMALA.

En Guatemala se consolida la Democracia con los principios de legalidad y libertad, así como los Derechos Políticos establecidos de elegir y ser electo, participar en actividades políticas, defender el principio de alternabilidad y no de reelección establecidos en la Constitución Política de la República; principios y derechos que permite a la sociedad coordinarse y organizarse en instituciones políticas, con el fin de postular a sus representantes a cargos públicos por designación de elección popular por mandato constitucional.

2.1. Sistema de Gobierno Central de Guatemala.

Por mandato constitucional el Sistema de Gobierno de Guatemala, es Republicano, Democrático y Representativo, la autoridad administrativa superior la representa el Presidente de la República designado mediante elección popular, sufragio universal y secreto y un voto por persona, copia del régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norte América. Sin embargo tiene algunas características del Régimen Parlamentario, por ejemplo la función que ejercen los Ministros de Estado, con competencia administrativa y responsabilidad frente a los particulares, y la figura jurídico político de la interpelación, típico del Régimen Parlamentario, por ende doctrinariamente se puede decir que el Sistema de Gobierno de Guatemala, constituye un sistema de gobierno mixto, por tener características de ambos regimenes; o sea, Sistema Semiparlamentario y Semipresidencialista.

2.2. Sistema de Gobierno Municipal.

Por mandato legal, el Sistema de Gobierno Municipal, es de carácter democrático y representativo, sus órganos son designados por medio de la voluntad popular, ejercido a través del sufragio universal y secreto y un voto por persona, quedando representados todos los sectores de la población a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad la representa el Concejo Municipal presidido por el Alcalde Municipal.

3. EL SUFRAGIO.

3.1. Generalidades.

La institucionalidad del sufragio es de naturaleza democrática y del Derecho Público, que concede a los ciudadanos, la facultad de elegir a sus gobernantes, o al menos a los legisladores y administradores, o todos los ciudadanos del país y en especial a los mayores de edad, que pretenden desempeñar funciones públicas por designación de elecciones populares.

El Sufragio Universal constituye una fórmula que se utiliza en los textos constitucionales, ejercido por todos los ciudadanos de un país, sin distinciones por razón de raza, religión, estado y posición.

Actualmente los guatemaltecos gozan de absoluta libertad para emitir el sufragio y nadie podrá directa o indirectamente, obligarlos a votar, o hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político, y en caso de procedimiento consultivo contemplado en el artículo 173 de la Constitución, a pronunciarse en determinado sentido.

Sin embargo, por mandato legal establecido en el artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se establece que no pueden ejercer el derecho de sufragio universal, los ciudadanos que se encuentran en ejercicio activo en el Ejército Nacional o en los Cuerpos Policiales, quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar; y quienes están suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o haya perdido su ciudadanía.

Con el propósito de tener una idea general del Sufragio en los regímenes democráticos, desde el punto de vista doctrinario se conoce la siguiente definición:

3.2. Definición.

Como lo establece la Real Academia Española, etimológicamente el vocablo sufragio se deriva del latín Suffragium que quiere decir sistema electoral para la provisión de cargos.²³ Manuel Ossorio, define el Sufragio como: "Sistema Electoral que se emplea para la designación de las personas que han de ocupar ciertos cargos y que se manifiesta por la emisión del voto de los sufragantes."²⁴ Mientras la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el Artículo 198 nos define al

23. Real Academia Española. Diccionario... P. 1124.

24. Ossorio. Diccionario... P. 729.

Sufragio como: "El voto que se emite en una elección política o en una Consulta Popular".

Con base en las definiciones anteriores, esta tesis define al Sufragio, como: "Sistema Electoral que permite la designación de cargos públicos, mediante la voluntad popular del voto universal y secreto manifestada en los comicios electorales".

3.3. Clasificación del Sufragio.

Manuel Ossorio, después de definir el Sufragio, hace la siguiente clasificación del mismo:

a. **Sufragio Capacitorio:**

Cuando es ejercitado sólo por personas que tienen un grado determinado de instrucción;

b. **Sufragio Sensatorio:**

Cuando sólo es ejercitable por personas poseedoras de cierta fortuna;

c. **Sufragio Directo o de Primer Grado:**

Cuando los electores nombran directamente a los elegidos;

d. **Sufragio Indirecto o de Segundo Grado:**

Cuando el cuerpo electoral nombra a electores que a su vez eligen a aquellas personas que han de desempeñar los cargos.

e. **El Sufragio Restringido:**

Cuando no puede ser ejercitado por todos los ciudadanos, sino por una parte de ellos, como ocurre con el Capacitorio y con el Sensatorio;

f. **El Sufragio Universal:**

Cuando inversamente al restringido, se ejerce por todos los ciudadanos, con raras excepciones derivadas de la edad, a veces del sexo, de la incapacidad mental, de la indignidad, del cumplimiento de condena penal o de la prestación del servicio militar;

g. **El Sufragio Activo:**

El Sufragio es activo con relación a quienes emiten el voto;

h. **El Sufragio Pasivo:**

El Sufragio Pasivo con relación a quienes en cuyo favor se emite.²⁵

4. DERECHO POLITICO.

4.1. Generalidades.

El Derecho Político nace posteriormente a la formación de los Estados con la finalidad de determinar la naturaleza y organización fundamental de Estado, las relaciones de éste con los ciudadanos, los derechos y deberes de los mismos en la vida pública. Sin embargo, la experiencia histórica puede establecer que no hay en realidad Derecho Político, hasta que los países no se asocian y disocian de modo permanente; como lo ocurrido en la Edad Moderna con el Derecho de Gentes.

Por otro lado, la afirmación del Derecho Político proviene de la institucionalización de los poderes y del reconocimiento de las garantías individuales por el proceso del moderno constitucionalismo, que se engendra en las postrimerías del siglo XVII con la Revolución Francesa, y que se propagaría con la centuria ulterior, al punto de determinar que algunos autores sostienen la sinonimia de Derecho Político y de Derecho Constitucional. Con la finalidad de tener una idea general del significado doctrinario de Derecho Político, se entra a conocer la siguiente definición.

4.2. Definición.

Manuel Ossorio, nos define el Derecho Político, como: "Rama de la ciencia del derecho que estudia el origen, funcionamiento y fines del Estado; Derecho Político es el Derecho Constitucional anterior a las constituciones escritas; y Derecho Constitucional es el Derecho Político ulterior a ellas".²⁶

De conformidad con la definición anterior, esta tesis define al Derecho Político, como: "Rama del Derecho Público que estudia el origen, funcionamiento y organización jurídica política del Estado regido por un ordenamiento constitucional".

25. Ossorio. Diccionario... P. 729.

26. Obra Citada. P. 238.

Esta concepción de Derecho Político sostenida por esta tesis, se fundamenta de conformidad con el Ordenamiento Jurídico Constitucional Guatemalteco, al tenor del artículo 2o. que expresa: Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

También es importante señalar que el Ordenamiento Constitucional Guatemalteco, al tenor del artículo 136 señala los Deberes y Derechos Políticos de los ciudadanos; tales como: Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; elegir y ser electo; velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; optar a cargos públicos; participar en actividades políticas y defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

5. ORGANIZACIONES POLITICAS EN GUATEMALA.

5.1. Generalidades.

Los partidos políticos han nacido y desarrollado al mismo tiempo que los procedimientos electorales y parlamentarios. Al principio aparecieron bajo la forma de comités electorales encargados de dar apoyo moral y financiero a un candidato de notable honorabilidad y honradez.

Posteriormente los partidos políticos aparecieron como consecuencia de los regímenes de libertad ciudadana a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX.

En Guatemala las organizaciones políticas tienen su adidero legal al tenor del artículo 34 y 223 de la Constitución Política de la República, al garantizar a la sociedad el Derecho de Asociación, Libertad de Formación y Funcionamiento de las Organizaciones Políticas.

Las Organizaciones Políticas en Guatemala, se rigen por una ley específica denominada La Ley Electoral y de Partidos Políticos, que al tenor de los artículos 18, 97 y 115 se establece una clasificación de interés para el desarrollo del presente trabajo de tesis de grado, que a continuación se profundizan.

5.2. Partidos Políticos.

Con el fin de tener un panorama de los partidos políticos como organización, desde el punto de vista doctrinario se menciona la siguiente definición:

5.2.1. Definición.

Manuel Ossorio, define a los partidos políticos como: "Las agrupaciones de personas que con distinto ideario unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efecto de la orientación y de la gobernación del Estado. Los partidos políticos son esenciales dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causa de representar a la mayoría o a la minoría del país, sino porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes. Razón por la que los regímenes autocráticos, dictatoriales, tiránicos y totalitarios, manifiesten su aversión a los partidos políticos y los suprimen tan pronto alcanzan el poder, obligándoles a su disolución o, lo que es más frecuente, a actuar en la clandestinidad."²⁷

Edmund Burke, citado por Carlos Fayth, en su obra Derecho Político, define a los partidos políticos así: "Núcleo de hombres unidos para promover, mediante el esfuerzo o conjunto, el interés nacional sobre algún principio particular en el cual están todos de acuerdo".²⁸

Para J.G. Blunsthli, citado Carlos Fayth, en su misma obra, Derecho Político, define a los partidos políticos como: "La expresión y manifestación natural y necesaria de los grandes resortes ocultos que animan a un pueblo".²⁹

Para George Jellinek, citado por Carlos Fayth, en su obra de Derecho Político, nos dice que los partidos políticos, por su naturaleza, son: "Grupos que mediante convicciones comunes relativas a ciertos fines del Estado tratan de realizar fines concretos".³⁰

Para Roberth C. Brooks. Citado por Carlos Fayth, en su obra de Derecho Político, define a los partidos políticos como: "Una organización voluntaria de individuos, que como función característica nombra a algunos de sus líderes como candidatos para los cargos públicos, apoyándose en sus esfuerzos para obtener los mismos".³¹

27. Ossorio. Diccionario... P. 551.

28. Fayth, Carlos. Derecho Político. Buenos Aires, Argentina, 1985. Pág. 227.

29. Fayth, Carlos. Derecho Político. Pág. 273.

30. Obra citada, Pág. 273.

31. Ob. Cit. Pág. 273.

De las diversas definiciones citadas, el autor Carlos Fayth clasifica a los partidos políticos así:

- a. De interpretación sociológico. La cual afirma que se debe concebir a los partidos políticos, como un fenómeno cuyo origen radica en las fuerzas sociales y en la lucha de clases, lo cual determinó a la agrupación y organización social de los grupos segregados, con la finalidad de alcanzar el control efectivo del poder;
- b. De interpretación psicológica. Según esta interpretación el comportamiento de todo ser humano refleja una serie de impulsos, tendencias de lucha y denominación hacia los demás impulsos, tendencias y denominación hacia las demás pasiones e interés existente entre los hombres, que han sido los que han dado lugar a la creación de los partidos políticos, como únicas organizaciones capaces de reflejar estas formas de comportamiento individual;
- c. De interpretación política. Esta interpretación concibe a las organizaciones partidarias como agrupaciones que mediante postulación de candidatos, formulación de doctrinas y programas políticos, aspiran obtener efectivo control de gobierno para realizar sus fines ideales y materiales;
- d. De interpretación jurídica. Atiende a todos los partidos políticos como organizaciones de Derecho Público, necesarias para el desarrollo de las sociedades con una democracia representativa, pues los mismos constituyen instrumentos de gobierno que generan una vinculación entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral, del cual conforman una parte integrante.³²

Con base en las definiciones anteriores, esta tesis define a los Partidos Políticos, como: "Organizaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica y duración indefinida, con la finalidad de postular representantes de diferente ideario a cargos públicos específicos por mandato Constitucional".

5.2.2. Constitución de Partidos Políticos.

Fundamentado en la Legislación Guatemalteca, Ley Electoral

32. Fayth, Carlos. D. Político. Pág. 285.

y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente en su artículo 19 establece que para la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos requiere los siguientes requisitos:

- a. Que de conformidad con el último censo oficial de la República, cuente con el mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes que esté en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el Registro de Ciudadanos. Por lo menos la mitad de estos afiliados deben saber leer y escribir;
- b. Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c. Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones;
- d. Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

5.3. Comités Cívicos Electorales.

Para tener una idea general de los Comités Cívicos Electorales como organización política, es necesario mencionar la definición que da la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

5.3.1. Definición.

De acuerdo con el artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de la Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Ley Número 1-85, define a los Comités Cívicos Electorales como: "Las organizaciones políticas de carácter temporal, que postulan a candidatos de elección popular, para integrar corporaciones municipales". En base a la definición anterior, esta tesis define a los Comités Cívicos Electorales, como: "Las organizaciones políticas de carácter temporal, por medio de las cuales se postulan candidatos para desempeñar cargos representativos, que integran por mandato legal y popular el Concejo Municipal".

5.3.2. Constitución de Comités Cívicos Electorales.

Según el artículo 99, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, se establecen los requisitos de constitución de un Comité Cívico Electoral:

- a. Contar, en el momento de su constitución, con el mínimo de afiliados siguientes:
 - a.1. El Municipio de Guatemala: Mil afiliados.
 - a.2. En una cabecera departamental: Quinientos afiliados.
 - a.3. En los demás municipios: Cien afiliados. Los afiliados deben ser vecinos del municipio respectivo y por lo menos el 50% deben saber leer y escribir, salvo en las cabeceras departamentales en donde será obligatorio que todos sean alfabetos.
- b. Hacer constar su constitución, en acta suscrita por el número de afiliados requeridos por la ley, la cual deberá ser presentada ante la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos;
- c. Estar inscrito en la delegación y subdelegación correspondiente del Registro de Ciudadanos; y
- d. Inscribir a los integrantes de su junta directiva en la delegación o subdelegación correspondiente del Registro de Ciudadanos.

Las funciones de cada comité cívico electoral, quedan limitadas al municipio en que haya postulado candidatos.

5.4. Asociaciones con Fines Políticos.

De conformidad con el artículo 115 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, define a las Asociaciones con fines políticos, como: "Organizaciones de duración indefinida sin ser partido político o comité cívico electoral, tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional".

De conformidad con la definición anterior, esta tesis define a las Asociaciones Políticas como: "Instituciones de Derecho Público, con personalidad jurídica de duración indefinida integrada por analistas políticos con la finalidad esencial de conocer, estudiar y analizar la problemática nacional".

6. AUTORIDAD ELECTORAL.

6.1. Generalidades

La autoridad como uno de los elementos del Estado, juega un papel fundamental en la organización y funcionamiento de los Poderes, delegada a la figura subjetiva del Derecho Administrativo, como lo constituye los funcionarios y empleados públicos, encargados de imprimirle a toda la organización e dinamismo que la convierta en eficiente y eficaz.

En Guatemala las autoridades reciben diferentes nombres dependiendo al organismo (Ejecutivas, Legislativas y Judiciales) que representan en el ejercicio del cargo, entre ellas tenemos: Autoridades administrativas, judiciales y legislativas.

En la práctica la potestad que ejercen los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de su cargo, reciben diferentes denominaciones como órganos instituidos existan en la organización del Estado.

Las autoridades electorales en Guatemala, tienen su asidero legal al tenor del artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de la Asamblea Nacional Constituyente, al establecer que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral con independencia, no supeditado a organismo alguno del Estado.

Es importante señalar que en el desarrollo del presente trabajo de investigación, esta tesis conceptualiza a las autoridades electorales, con la siguiente definición:

6.2. Definición.

"La potestad que ejerce un órgano con funciones de jurisdicción y competencia en un pueblo democrático y representativo, para decidir en asuntos de materia electoral y política, con independencia y autonomía".

7. PROCESO ELECTORAL EN GUATEMALA.

7.1. Generalidades.

En los regímenes democráticos los sistemas de organización política difieren de un Estado a otro, tomando en cuenta que cada República tiene sus propios procedimientos legales establecidos, que les permite postular a sus

propios gobernantes mediante la manifestación de la voluntad de la soberanía descansada en el sufragio universal.

Dentro de la legislación guatemalteca encontramos una serie de fases que integran el Proceso Electoral en Guatemala, que se llevan a cabo en la preparación y desarrollo de los comicios electorales establecidos en la Ley Electoral y de Partidos Políticos de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el desarrollo del presente trabajo de tesis, es de vital importancia definir de manera general y doctrinaria el Proceso Electoral de la manera siguiente:

7.2. Definición.

"Es un conjunto de fases o etapas que se llevan a cabo para la preparación, desarrollo y clasificación de los comicios regulados en una ley específica, que permite a los ciudadanos ejercer sus Derechos Políticos Constitucionales".

7.3. Etapas del Proceso Electoral en Guatemala.

De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley Número 1-85, de la Asamblea Constitucional Constituyente, el Proceso Electoral en Guatemala se forma de las etapas siguientes:

- a. Convocatoria a elecciones;
- b. Inscripción de candidatos;
- c. Actividades de campaña y propaganda electoral;
- d. Integración de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y de las Juntas Receptoras de Votos. (Estas constituyen órganos electorales de carácter temporal);
- e. Preparación, depuración y emisión del Padrón Electoral;
- f. Preparación de los documentos y materiales electorales;
- g. Revisión y calificación de la documentación electoral;
- h. Votaciones;
- i. Escrutinios finales;
- j. Declaratoria de Elección y adjudicación de cargos.

8. COMICIOS ELECTORALES.

En Guatemala existe un Régimen Democrático de rango constitucional que establece, los derechos políticos inherentes de los ciudadanos y lo que atañe a las organizaciones políticas, su organización y funcionamiento de las autoridades electorales.

Dichas autoridades son las encargadas de la organización y control de los Comicios Electorales en Guatemala, y para tener una idea general acerca de los Comicios Electorales, es necesario conocer la definición siguiente:

8.1. Definición.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo COMICIO se deriva del Latín COMITIUM, que significa: Reuniones y actos electorales.³³ El autor Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define a los COMICIOS, como: "Asambleas del pueblo romano, reunidas para elegir a sus magistrados, como también para tratar de los negocios públicos

En la actualidad se denominan COMICIOS a las reuniones y actos electorales.³⁴

Con base en la definición anterior, esta tesis define al Comicio, como "Los actos por los que las autoridades electorales convocan al pueblo con el fin de elegir a sus representantes para ocupar cargos públicos, en la función administrativa".

8.2. Clasificación de los Comicios Electorales en Guatemala.

De conformidad con la legislación, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley Número 1-85 del Congreso de la República de Guatemala artículo 199 preceptúa una clasificación de comicios electorales, que son de vital importancia conocer en este trabajo de tesis, tales como:

- a. Elecciones generales que comprende: Elección del Presidente y Vicepresidente de la República, así como de los diputados titulares y suplentes al Congreso de la República;
- b. Elecciones de Corporaciones Municipales, cuyos periodos sean de cinco años, y de dos y seis meses respectivamente;
- c. Elección de Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente;
- d. Consulta Popular;
- e. Elección de Diputados al Parlamento Centroamericano.

33. Real Academia Española. Diccionario... P. 333.

34. Ossorio. Diccionario... P. 136.

**PROBLEMATICA DEL MARCO JURIDICO
GUATEMALTECO, DEL SISTEMA
DE DESIGNACION DE GOBERNADORES
TITULARES Y SUPLENTES, Y SU RELACION
CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

1. GENERALIDADES.

La relación funcional en la Administración Pública de Guatemala, tiene su asidero legal en la Constitución Política de la República de 1985, al preceptuar en el artículo 113, que los guatemaltecos tienen derechos a optar a empleos y cargos públicos indispensablemente por razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

En la Constitución de la República, en su artículo 107, se establece que los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna.

En su artículo 108, regula que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen con la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o por disposiciones propias de dichas entidades.

Asimismo señala que los trabajadores del Estado o sus entidades descentralizadas y autónomas, que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservan ese trato.

Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas que laboren por planilla, serán equiparados en salarios, prestaciones y derechos de los otros trabajadores del Estado (art. 109 de la Constitución Política de la República).

Los trabajadores del Estado al ser despedidos sin causa justificada, recibirá su indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de servicio prestado. Este derecho no puede exceder por diez meses de salario.

La Ley de Servicio Civil, en su artículo 1o. establece que la misma tiene carácter de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejorada conforme a las necesidades y posibilidades del Estado. Asimismo, establece que son nulas ipso jure, los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversaciones de los derechos que la Constitución establece, de los que esta Ley del Servicio Civil señala y de todos aquellos derechos adquiridos con anterioridad.

La Ley de Servicio Civil tiene como propósito regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

Para los efectos de la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos, los puestos en el servicio del Estado, se clasifican en Servicio Exento, Servicio Sin Oposición y Servicio Por Oposición, al tenor del artículo 31 del cuerpo legal relacionado tipificando sistemas de ingreso a cargos y empleos públicos del punto de vista doctrinario tales como: Ingreso por Elección, Ingreso por Nomenclatura (nomenclatura discrecional, condicionado y reservado) y el Ingreso por Contrato.

Este marco jurídico representa la regulación legal, que no legisla la designación de los Gobernadores Departamentales Titulares y Suplentes, mediante resultados de elección popular, sufragio universal y secreto y una carrera administrativa que garantice a los empleados públicos optar a cargos de grado superior por oposición, experiencia y capacidad comprobada.

Lo prescrito en el desarrollo de este capítulo, fundamenta la infuncionalidad del actual sistema de designación del Gobernador Departamental Titular y Suplente, y la ausencia de una Carrera Administrativa en el contexto de la Relación Funcional de la Administración Pública, que garantice la globalización de la Democracia y los principios de estabilidad, idoneidad, eficacia y eficiencia en el Servicio Civil.

Con la finalidad de ilustrar de mejor manera la problemática planteada al inicio del presente trabajo de investigación, se trae a colación los siguientes casos específicos:

PRIMER CASO:

EN CUANTO A LA PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA AUSENCIA DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES.

La autoridad ejecutiva superior del Departamento, la preside el Gobernador Departamental, nombrado por el Presidente Constitucional de la República, encargado de promover el desarrollo integral del Departamento.

Sin embargo, si damos un paso retrospectivo en cuanto al verdadero rol desempeñado por el Gobernador Departamental en la Administración Pública Local, observamos que la Administración Pública Departamental es Centralizada y Politizada, obedeciendo únicamente a intereses del Gobierno Central y no al bien común del Departamento.

El actual Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, resulta engorroso, burocratizado y politizado; tomando en cuenta que las demandas de la población, definidas participativamente, son trasladadas a los diferentes niveles del sistema, donde son analizadas, priorizadas y solucionadas, convirtiendo a la máxima autoridad del Departamento en una caricatura administrativa con impedimentos legales para actuar con independencia y autonomía para cumplir con el mandato constitucional de promover el desarrollo integral del Departamento.

Este sistema de tramitación, aprobación, autorización de financiamiento y ejecución de proyectos de Desarrollo Urbano y Rural, es conservador de una Administración Pública Centralizada enemiga del proceso de Descentralización de la Administración Pública Local, que priva a las autoridades locales, resolver las demandas sociales de la población, con independencia del Gobierno Central, generada por una legislación que no establece un sistema que generalice y fortalezca la democracia en los Departamentos, mediante el ejercicio de los principios democráticos del RESPETO A LA VOLUNTAD DE LAS MAYORIAS, ELECCION POPULAR, SUFRAGIO UNIVERSAL Y EL VOTO SECRETO POR PERSONA, en cumplimiento de los Derechos Políticos de Elegir y Ser Electo, Optar a Cargos Públicos, Participar en Actividades Políticas y Defender el Principio de Alternabilidad y No Reección, en la designación de la máxima autoridad del Departamento, postulado por el sistema de organizaciones políticas nacionales y locales, y por ende conquistar la motivación del desarrollo integral del Departamento con independencia y autonomía del Organismo Ejecutivo del Estado, y el impulso a la verdadera descentralización de la administración pública local.

SEGUNDO CASO:

EN CUANTO A LA PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA AUSENCIA ESPECÍFICA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN GUATEMALA.

Actualmente la relación funcional dentro del contexto de la Administración Pública Central y Local, está regulada por un cuerpo legal que establece un sistema de designación de funciones de nombramiento discrecional (servicio exento y servicio sin oposición), que descuida garantizar los principios de estabilidad, idoneidad, eficacia y eficiencia en el sistema de ingreso del Servicio Civil.

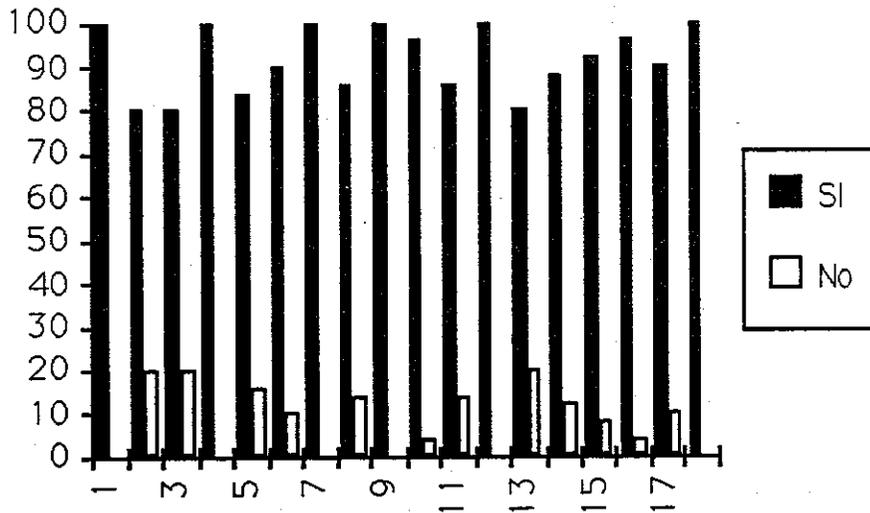
Este sistema de designación de funciones favorece a personajes vinculados a corrientes ideológicas partidistas y compadrazgo político de quienes administran el poder de turno, que resultan ineficientes, en el ejercicio de su cargo.

Esta problemática es generada por una legislación obsoleta, antidemocrática e inadecuada con los principios democráticos que demanda la actual evolución político social del país, que establece una clasificación de servicios públicos que no garantiza a los empleados del Estado, el derecho de antigüedad para optar a cargos de grado superior por oposición, experiencia y capacidad comprobada, mediante la implementación de un procedimiento de designación de funcionarios de nombramiento reservado que fomente la eficacia y eficiencia de la Administración Pública y garantice a sus servidores ejercer la defensa de sus derechos.

Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los cargos públicos que permita instituir la carrera administrativa, en la adjudicación de los cargos públicos que por mandato legal, actualmente son de nombramiento discrecional e impositivo, emanado por el Presidente de la República y otras autoridades que tienen la facultad de nombrar empleados de menor jerarquía en todas las instituciones del organismo ejecutivo y entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

En la búsqueda de soluciones a los casos típicos planteados generada por la legislación que no armoniza los principios democráticos que demanda la actual evolución político social del país. Surge la necesidad de investigar la factibilidad de implementar los procedimientos legales que nos permitan despolitizar y democratizar el ingreso al Servicio Civil en la institucionalidad del Organismo Ejecutivo y un sistema participativo de la ciudadanía por obtener una administración por resultados que coadyuve a promover el desarrollo integral del Departamento.

Para el efecto, se diseñó una investigación de campo con el propósito de recopilar los datos que prueban la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo de tesis. La investigación de campo tuvo de universo la Región Central integrada por los Departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla, dirigida a una muestra de cincuenta encuestados entre funcionarios y empleados públicos del Organismo Ejecutivo, que permitió obtener el resultado gráfico estadístico siguiente:



2. INTERPRETACION GRAFICA DE BARRAS DOBLES.

Esta gráfica se elaboró con los resultados obtenidos de la encuesta dirigida a funcionarios y empleados públicos de la institucionalidad del Organismo Ejecutivo, dirigida a una muestra de cincuenta encuestados, que directa e indirectamente conocen el Sistema de Ingreso al Servicio Civil de la Administración Pública guatemalteca.

La gráfica representa el grado porcentual de la factibilidad de implementar la Representación Democrática de las Gobernaciones Departamentales y la Carrera Administrativa en la institucionalidad del Estado.

1. La barra número uno, representa el 100% de los encuestados que consideran que el Sistema de Designación de Empleos y Cargos Públicos, es politizado en Guatemala.
2. La barra número dos, representa el 80% de los encuestados que consideran necesario despolitizar el Sistema de Designación de Empleos y Cargos Públicos, mediante el sistema reservado por antigüedad; y el 20% consideran que no.
3. La barra número tres, representa el 80% de los encuestados que consideran que con un sistema de Designación de Cargos y Empleos Públicos reservado por antigüedad, se garantizan los principios constitucionales de Capacidad, Idoneidad y Honradez; y el 20% considera que no.
4. La barra número cuatro, representa el 100% de los encuestados que consideran que garantizando los principios de Capacidad, Idoneidad y Honradez, en la relación funcional del Organismo Ejecutivo, se democratiza el ingreso al Servicio Civil.
5. La barra número cinco, representa el 84% de los encuestados que consideran que con la despolitización y motivación de la Relación Funcional, se logra una operacionalización y prestación de servicios públicos eficientes; y el 16% respondieron que no.
6. La barra número seis, representa el 90% de los encuestados que consideran que el Sistema de Ingreso al Servicio Civil democratiza la Relación Funcional del Organismo Ejecutivo, con la Carrera Administrativa; y el 10% respondieron que no.
7. La barra número siete, representa el 100% de los encuestados que consideran, que con la Carrera Administrativa en la Relación Funcional del Organismo Ejecutivo, se motiva y se despolitiza la Relación Funcional.
8. La barra número ocho; representa el 86% de los encuestados que consideran, que con la Carrera Administrativa, la Relación Funcional adquiere capacidad y ofrece una jerarquía especializada en materia administrativa del ramo relacionado; y el 14% respondieron que no.
9. La barra número nueve; representa el 100% de los encuestados que consideran, necesario y oportuno implementar la Carrera Administrativa, en la Relación Funcional del Organismo Ejecutivo.

10. La barra número diez; representa el 96% de los encuestados que consideran, politizado el Sistema de Designación de Cargo, del Gobernador Departamental Titular y Suplente; y el 4% respondieron que no.
11. La barra número once, representa el 86% de los encuestados que consideran, necesario despolitizar el Sistema de Designación de Cargo de Gobernador Departamental Titular y Suplente, mediante el ejercicio de los Principios Democráticos de Elección Popular, Sufragio Universal y Secreto; y el 14% consideran que no.
12. La barra número doce; representa el 100% de los encuestados que consideran, que mediante el ejercicio de los Principios Democráticos de Elección Popular, Sufragio Universal y Secreto, se fortalece y universaliza la Democracia.
13. La barra número trece; representa el 80% de los encuestados que consideran, que con el Sistema Democrático de elección popular de Gobernador Titular y Suplente, se despolitiza y descentraliza la Administración Pública Departamental; y el 20% respondieron que no.
14. La barra número catorce, representa el 88% de los encuestados que consideran, que descentralizando la Administración Pública Departamental, se logra la participación de los habitantes y celo por conseguir una Administración por resultados; y el 12% respondieron que no.
15. La barra número quince, representa el 92% de los encuestados que consideran, que con la participación de los habitantes por conseguir una Administración por resultados, hay motivación para alcanzar el Desarrollo Integral de la Administración Pública y de la Sociedad; y el 8% respondieron que no.
16. La barra número diez y seis, representa el 96% de los encuestados que consideran, que la Designación de Cargo de Gobernador Departamental Titular y Suplente, mediante elección popular, se logra un Gobierno Democrático y Representativo; y el 4% consideran que no.
17. La barra número diez y siete, representa el 90% de los encuestados que consideran, que con un Gobierno Democrático y Representativo en los Distritos Departamentales, se actúa con independencia del Organismo Ejecutivo del Estado y por ende un Gobierno Departamental Autónomo; y el 10% consideran que no.
18. La barra número diez y ocho; representa el 100% de los encuestados que consideran, necesario y oportuno implementar en la Relación Funcional, de

los Distritos Departamentales, los Comicios Electorales de Gobernador
Departamental Titular y Suplente.

CONCLUSIONES

Una vez agotado el proceso de investigación respectivo, y analizados los resultados obtenidos, la tesis concluye en lo siguiente:

1. En cuanto a la Representación Democrática de los Departamentos, se concluye:

- 1.1. Que el sistema de designación de Gobernador Departamental Titular y Suplente, es de naturaleza POLITICO DISCRECIONAL, debido a la regulación legal deficiente que no obstante establecer requisitos, los mismos no generan mecanismos de participación de la ciudadanía, que permitan ejercer los principios que inspiran la democracia (Libertad e Igualdad) en los pueblos regidos por el sistema de Gobierno Democrático y Representativo.
- 1.2. Que la máxima autoridad administrativa del Departamento no promueve el Desarrollo Integral del Departamento, debido a la ausencia de una REPRESENTACION popular del sufragio universal y secreto que garantice una Administración Local Autónoma, Democrática y Representativa con capacidad para responder a sus gobernados de sus decisiones y resoluciones que los atañen.
- 1.3. Que nuestra regulación legal es deficiente que no obstante establecer los procedimientos electorales para postular candidatos a cargos públicos, no contempla los comicios electorales departamentales, que permita a las organizaciones políticas y cívicas postular a sus candidatos al cargo de Gobernador Departamental Titular y Suplente.
- 1.4. Que no existe un ente que TOME DECISIONES Y RESOLUCIONES AUTONOMAS que desburocraticen los trámites de aprobación de proyectos de desarrollo urbano y rural, que permita conquistar el cumplimiento del mandato constitucional de los Gobernadores Departamentales de promover el Desarrollo Integral del Departamento, con plena independencia del Organismo Ejecutivo que conquiste e impulse la

verdadera descentralización de la Administración Pública Local.

- 1.5. Que el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural guatemalteco está politizado y burocratizado en sus trámites y resoluciones, debido a que el Gobernador Departamental no es autoridad determinante para una pronta y cumplida atención de las demandas y requerimientos de desarrollo sostenible del Departamento, generada por una legislación que establece procedimientos lentos que burocratiza el trámite de aprobación y autorización de financiamiento y ejecución de proyectos de Desarrollo Urbano y Rural.
 - 1.6. Que el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, carece de autonomía y representación popular, en el contexto de la Administración Pública, debido a que dicho órgano, es presidido actualmente por el Gobernador Departamental, quien es nombrado por el Presidente de la República, de manera discrecional y arbitraria, evitando actuar con plena independencia del Organismo Ejecutivo en la toma de decisiones sobre proyectos de Desarrollo Integral del Departamento.
 - 1.7. No existe un cuerpo legal específico, de Gobernación y Administración de los Departamentos, que respalde la organización del Régimen de Gobernación Departamental, el concepto de autonomía y su independencia económica y funcional para promover el Desarrollo Integral de Departamento.
2. **En cuanto a la Carrera Administrativa, dentro de la institucionalidad del Organismo Ejecutivo, se concluye:**
- 2.1. Que el actual sistema de designación de cargos públicos, en la institucionalidad del Organismo Ejecutivo, está politizado, debido a la regulación legal deficiente que establece una clasificación de servidores públicos, que únicamente favorece a personas vinculadas a corrientes partidistas y compadrazgo político de quienes administran el poder de turno.
 - 2.2. Que la Constitución Política de la República y la Ley de Servicio Civil, no garantizan la Carrera Administrativa para los empleados públicos del Organismo Ejecutivo, debido a que nuestra regulación legal es deficiente, obsoleta, antidemocrática e inadecuada con los principios democráticos que demanda la actual evolución político social del país, que instituye cargos de nombramiento político discrecional realizados por el Presidente de la República por mandato constitucional y otras autoridades que tienen la facultad de nombrar empleados de menor jerarquía en las instituciones del Organismo Ejecutivo, al establecer

servicios públicos exentos de oposición y sin oposición.

- 2.3. Es necesario implementar cambios en el sistema de ingreso al Servicio Civil, que despoliticen los cargos públicos para garantizar a los servidores del Estado optar a cargos de grado superior por oposición, experiencia, idoneidad y capacidad comprobada.
 - 2.4. Que actualmente los cargos de la Administración Pública, se adjudican mediante un procedimiento totalmente ajeno a la Carrera Administrativa, favoreciendo a personas vinculadas a corrientes partidistas y a compadrazgos políticos de quienes ejercen el poder de turno, lo que va en detrimento del derecho constitucional de los ciudadanos de optar a empleos públicos, sin discriminación de sexo, raza, religión y corriente ideológica alguna, que garanticen una eficiente jerarquización, capacitación, operacionalización de funciones y atribuciones, que permita mejorar los servicios públicos.
 - 2.5. Se establece que con la Carrera Administrativa, el empleado público apolítico conocería todo el sistema administrativo del órgano que dirige, y además termina con favoritismos vinculados a corrientes partidistas y compadrazgo político de quienes ejercen el poder de turno.
3. **En cuanto a la Relación existente entre la Representación Democrática de los Departamentos y la Carrera Administrativa, se concluye:**
- 3.1. Que con la elección de Gobernadores Departamentales Titulares y Suplentes, se motiva el interés por conseguir una administración con resultados, que beneficia a la sociedad en la tramitación, resolución, aprobación, ejecución y financiamiento de proyectos de Desarrollo Urbano y Rural; que aunando a la institucionalización de la Carrera Administrativa en el contexto de la Relación Funcional en la Administración Pública Departamental, se alcanza una autonomía en la toma de decisiones y resoluciones en todos aquellos asuntos de interés social y administrativo, coadyuvando el cumplimiento de la eficacia y eficiencia de los empleos y servicios públicos locales, permitiendo terminar con la burocratización, politización y concentración de la actual Administración Pública.

RECOMENDACIONES

Con la finalidad de democratizar la Representación de las Gobernaciones Departamentales y fortalecer la Relación Funcional, en el contexto de la Institucionalidad del Organismo Ejecutivo, se recomienda:

1. **En cuanto a la Representación Democrática de los Departamentos, se recomienda:**
 - 1.1. Que el Gobernador Departamental Titular y Suplente, electo popularmente sea persona de reconocida honorabilidad y no estar comprendido en las prohibiciones consignadas en el artículo 186 de la Constitución Política de la República, para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República.
 - 1.2. Decretar un cuerpo legal de Gobernación y Administración Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, con armonía con los principios democráticos (Libertad, Igualdad y Fraternidad) que demanda la actual evolución político social del pueblo.
 - 1.3. Reformar la Constitución Política de la República, en cuanto a los artículos siguientes:
 - 1.3.1. Reformar el artículo 136 literal d), con la finalidad de legislar y defender el PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD Y NO REELECCION en el ejercicio del cargo de Gobernador Departamental Titular y Suplente, designado mediante elección popular y por ende una República realmente democrática y representativa, que garantiza el ejercicio del Derecho de Elegir y Ser Electo.
 - 1.3.2. Reformar los artículos 225 y 226 con la finalidad de suprimir del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, LOS CONSEJOS NACIONALES Y REGIONALES DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, para despolitizar, descentralizar y desburocratizar el trámite de los expedientes administrativos que contienen las demandas de desarrollo integral de la población, definidas participativamente.

- 1.3.3. Reformar el artículo 227 con la finalidad de establecer, que la ciudadanía designe al Gobernador Departamental Titular Suplente, mediante elección popular, sufragio universal y secreto, garantizando el Derecho de Elegir y Ser Electo en la designación de la máxima autoridad departamental, y por ende una Administración Local Autónoma, Democrática y Representativa
- 1.3.4. Reformar el artículo 228 con la finalidad de suprimir la representación del sector privado organizado en la integración del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, y por ende constituirse en un ente colegiado, verdaderamente representativo; autónomo, integrado por el Gobernador Departamental Titular Suplente, y los Alcaldes Municipales del Distrito, responsables de promover y coordinar el desarrollo integral del Departamento
- 1.3.5. Reformar el artículo 229 con la finalidad de establecer en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un porcentaje del mismo para funcionamiento del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, que permita cubrir anualmente las demandas de la población definidas participativamente.
- 1.4. Reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en cuanto a los artículos siguientes:
 - 1.4.1. Reformar el artículo 97 con la finalidad de regular que los Comités Cívicos Electorales postulen candidatos a cargos de elección popular tales como: el CARGO DE GOBERNADOR DEPARTAMENTAL TITULAR Y SUPLENTE, Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPUBLICA.
 - 1.4.2. Reformar el artículo 199 con la finalidad de establecer LOS COMICIOS ELECTORALES DE GOBERNADORES TITULARES Y SUPLENTE, con el propósito de garantizar el cumplimiento del Derecho Político de rango constitucional de Elegir y Ser Electo, y participar en actividades políticas.
- 1.5. Reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, en cuanto al artículo siguiente:
 - 1.5.1. Reformar el artículo 41 con la finalidad de designar al GOBERNADOR DEPARTAMENTAL TITULAR Y SUPLENTE, mediante sufragio universal y secreto, y garantizar el Derecho Constitucional de los ciudadanos de elegir y ser electo, y optar cargos y empleos públicos.
- 1.6. Reformar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en cuanto a los artículos siguientes:

- 1.6.1. Reformar los artículos del 2 al 6 con la finalidad de suprimir dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, LOS CONSEJOS NACIONAL Y REGIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, para desburocratizar y desconcentrar el trámite de aprobación, resolución, ejecución y financiamiento de proyectos de desarrollo social sostenible del Departamento.
- 1.6.2. Reformar el artículo 7 con la finalidad de suprimir la representación del sector privado organizado en la integración del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, y por ende constituirse en un ente colegiado, verdaderamente representativo y autónomo, integrado por el Gobernador Departamental Titular y Suplente, y los Alcaldes Municipales del Distrito, responsables de coordinar el desarrollo integral del Departamento.
- 1.7. Reformar el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en cuanto a los artículos siguientes:
 - 1.7.1. Reformar los artículos del 17 al 38 con la finalidad de suprimir dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, LOS CONSEJOS NACIONAL Y REGIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, para desburocratizar y desconcentrar el trámite de aprobación, resolución, aprobación, ejecución y financiamiento de proyectos de desarrollo social sostenible del Departamento.

En cuanto a la Carrera Administrativa en la institucionalidad del Organismo Ejecutivo, se recomienda:

- 2.1. Adjudicar los cargos de la Administración Pública mediante un procedimiento de despolitización que instituya la carrera administrativa, con la finalidad de garantizar una eficiente jerarquización, capacitación, operacionalización de funciones y atribuciones, que permita mejorar los servicios públicos.
- 2.2. Instituir el derecho de ascenso de cargo a grado superior por oposición, experiencia y capacidad comprobada, a efecto de garantizar a los empleados públicos, los principios de estabilidad, idoneidad, eficacia y eficiencia en el Servicio Civil.
- 2.3. Reformar la Ley de Servicio Civil, en cuanto a los artículos siguientes:
 - 2.3.1. Reformar los artículos 31, 32 y 33 con la finalidad de suprimir dentro de la relación funcional, los servicios públicos exentos de oposición y sin oposición, con el propósito de garantizar a los actuales y potenciales servidores públicos, el derecho constitucional de optar a empleos o cargos públicos y a optar a cargos de grado superior por oposición, experiencia y capacidad compro-

bada con armonía con los principios democráticos que demandan la actual evolución político social del país.

- 2.3.2. Reformar el artículo 57 con la finalidad de establecer el derecho de ascenso de cargo a grado superior, por el sistema de designación de nombramiento reservado por oposición, experiencia y capacidad comprobada, para los servidores públicos de toda la administración pública centralizada, descentralizada, y de las instituciones autónomas y semiautónomas de la institucionalidad del Organismo Ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

Cabanellas, Guillermo.

Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S.R.L. 14a. Edición, 1979, revisada, actualizada y ampliada por Alcalá-Zamora y Castillo, Luis. Buenos Aires, Argentina.

Ossorio, Manuel.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1981

Diccionario de la Lengua Española.

Décima Octava Edición, Madrid España 1956.

IBROS:

Castillo González, Jorge Mario.

Derecho Administrativo.

Calderón Morales, Hugo Haroldo.

Derecho Administrativo I. 1a. Edición, Editorial Zimerl, Guatemala, 1995.

Fayth, Carlos.

Derecho Político, 6a. Edición, Editorial Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina, 1985.

LEGISLACION:

1. Constitución Política de la República de Guatemala, reformada por Consult Popular, Acuerdo Legislativo 18-93.
2. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República.
3. Ley de Servicio Civil y su Reglamento, Decreto Número 1748 del Congreso de la República.
4. Código Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República.
5. Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley Número 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente.
6. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, Decreto Número 52-87 del Congreso de la República.