

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Programa de Actualización y Cierre Académico



**Discrecionalidad en el nombramiento de gobernadores
departamentales y sus efectos**

-Tesis de Licenciatura-

Rony Rodolfo Mendoza Estrada

Guatemala, enero 2015

**Discrecionalidad en el nombramiento de gobernadores
departamentales y sus efectos**

-Tesis de Licenciatura-

Rony Rodolfo Mendoza Estrada

Guatemala, enero 2015

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M.A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano M. Sc. Otto Ronaldo González Peña

Coordinador de exámenes privados M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador del Departamento de Tesis Dr. Erick Alfonso Álvarez Mancilla

Coordinador de Cátedra M.A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Asesor de Tesis Licda. Liliana Adalgisa Aguilera Guzmán

Revisor de Tesis Lic. Carlos Enrique Morales Monzón

TRIBUNAL EXAMINADOR

Primera Fase

Licda. María Victoria Arreaga Maldonado

Lic. Javier Aníbal García Constanza

Licda. Flor de María Samayoa

Licda. Sonia Marina Ortiz Vivar

Segunda Fase

Licda. Brenda Lambour Figueroa

Lic. Gabriel García Luna

Lic. Herbert Estuardo Valverth Morales

Lic. Héctor Andrés Corzantes Cabrera

Tercera Fase

Lic. Julio César Villalta Bustamante

Licda. Vilma Corina Bustamante Tuche

M. Sc. Víctor Manuel Morán Ramírez

M. Sc. Álvaro de Jesús Reyes Garcia

M. Sc. Mario Jo Chang



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, dos de junio dos mil catorce.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **DISCRECIONALIDAD EN EL
NOMBRAMIENTO DE GOBERNADORES DEPARTAMENTALES Y SUS
EFECTOS**, presentado por **RONY RODOLFO MENDOZA ESTRADA**, previo
a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y
de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos
de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el
efecto se nombra como Tutor a la Licenciada **LILIANA ADALGISA
AGUILERA GUZMÁN**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

DICTAMEN DEL TUTOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **RONY RODOLFO MENDOZA ESTRADA**

Título de la tesis: **DISCRECIONALIDAD EN EL NOMBRAMIENTO DE GOBERNADORES DEPARTAMENTALES Y SUS EFECTOS**

El Tutor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de contenido que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Tutor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 29 de septiembre de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Licda. Liliãna Adalgisa Aguilera Guzmán
Tutor de Tesis



Sera Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, seis de octubre de dos mil catorce.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **DISCRECIONALIDAD EN EL
NOMBRAMIENTO DE GOBERNADORES DEPARTAMENTALES Y SUS
EFECTOS**, presentado por **RONY RODOLFO MENDOZA ESTRADA**,
previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas,
Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha
cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa
como revisor metodológico al Licenciado **CARLOS ENRIQUE MORALES
MONZÓN**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su
dictamen en forma pertinente.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **RONY RODOLFO MENDOZA ESTRADA**

Título de la tesis: **DISCRECIONALIDAD EN EL NOMBRAMIENTO DE GOBERNADORES DEPARTAMENTALES Y SUS EFECTOS**

El Revisor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó su trabajo atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de redacción y estilo que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Revisor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 28 de noviembre de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Lic. Carlos Enrique Morales Monzón
Revisor Metodológico de Tesis





UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

DICTAMEN DEL COORDINADOR DE TESIS

Nombre del Estudiante: **RONY RODOLFO MENDOZA ESTRADA**

Título de la tesis: **DISCRECIONALIDAD EN EL NOMBRAMIENTO DE GOBERNADORES DEPARTAMENTALES Y SUS EFECTOS**

El Coordinador del programa de Tesis de Licenciatura,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que el tutor responsable de dirigir su elaboración ha emitido dictamen favorable respecto al contenido del mismo.

Tercero: Que el revisor ha emitido dictamen favorable respecto a la redacción y estilo.

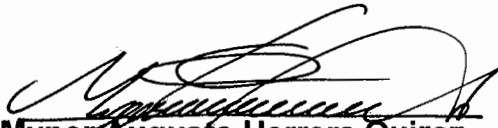
Cuarto: Que se tienen a la vista los dictámenes favorables del tutor y revisor respectivamente.

Por tanto,

En su calidad de Director del programa de tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 05 de diciembre de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Lic. Mynor Augusto Herrera Quiroz
Coordinador Facultad de
Ciencias Jurídicas y Justicia



Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **RONY RODOLFO MENDOZA ESTRADA**

Título de la tesis: **DISCRECIONALIDAD EN EL NOMBRAMIENTO DE GOBERNADORES DEPARTAMENTALES Y SUS EFECTOS**

El Director del programa de tesis, y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura


Segundo: Que ha tenido a la vista los dictámenes del Tutor, Revisor, y del director del programa de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis de Licenciatura, cuyo título obra en el informe de investigación.

Por tanto,

Se autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 06 de enero de 2015

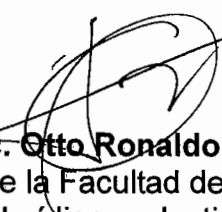
"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Lic. Mynor Augusto Herrera Quiroz
Coordinador Facultad de
Ciencias Jurídicas y Justicia



Sara Aguilar
c.c. Archivo




Vo. Bo. M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Nota: Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Agradecimientos

A Dios

Por haberme permitido llegar a cumplir esta meta.

A mis padres

Fernando J. Mendoza A. e Irma Y. Estrada de Mendoza, por su apoyo.

A mi esposa

Celeste Morales de Mendoza, por su amor, comprensión, apoyo y paciencia, por ser una parte muy importante de mi vida.

A mis hijos

Rony Fernando, y Gemelas Angie Paola y Lisa Marie, por ser el regalo más grande que dios me ha dado, que mi esfuerzo y superación les sirva de motivación y ejemplo a seguir.

A mis hermanos

Lupita, Javier y Carlos Francisco.

A mis sobrinos

Roberto David, Carlos Fernando, Esteban, Michelle, Grace, Andrea, Yeimi,
Luis Andres, los quiero mucho.

A mis cuñados

Roberto Arenales.

Gemayel, Dayan, Jordan y Holy.

A mis suegros

Edgar Morales y Francisca Castillo, con respeto y cariño.

Índice

Resumen	i
Palabras Clave	ii
Introducción	iii
Gobernación departamental	1
De las funciones y atribuciones de los gobernadores departamentales	20
De los regímenes políticos electorales	24
Efectos de la discrecionalidad del nombramiento de los gobernadores departamentales y la importancia de su regulación	28
De los gobiernos locales en Centroamérica y Colombia	33
Conclusiones	40
Referencias	43

Resumen

En el presente trabajo se abordó el tema, discrecionalidad en el nombramiento de Gobernadores Departamentales de la República de Guatemala y los efectos de la ausencia de un reglamento para su elección y la importancia de su regulación. Al respecto, se estableció que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no contempla ni desarrolla un reglamento para convocar, seleccionar perfiles y proponer al Presidente de la República, ternas para el cargo de Gobernador titular y suplente.

Para tales efectos se desarrollaron los temas siguientes: definición, evolución histórica, requisitos, competencia, atribuciones y el marco jurídico de las actuaciones de los gobernadores departamentales; se elaboraron dos cuadros, uno sobre la división político-administrativa de Guatemala, y otro que muestra las ocho regiones administrativas creadas por la Ley Preliminar de Regionalización.

Asimismo, se efectuó un estudio sobre el régimen político electoral guatemalteco y los tipos de sistemas electorales que existen para visualizar cuál es la forma más efectiva de elección de dichos funcionarios públicos; y se establecieron, por consiguiente, los efectos

políticos, económicos y sociales que conlleva la falta de un reglamento para la elección de los mismos.

En un apartado especial se efectuó un análisis de derecho comparado sobre los gobiernos locales en Centroamérica y Colombia. Por último, se elaboraron las conclusiones y referencias respectivas.

Palabras Clave

Discrecionalidad. Gobernadores Departamentales. Departamento. Funciones. Legislación. Consejos de Desarrollo. Efectos jurídicos. Derecho comparado.

Introducción

El presente trabajo de investigación explora la problemática originada, por la discrecionalidad en el nombramiento de gobernadores departamentales, la ausencia de un reglamento para su elección y sus efectos. Tema importante que es necesario dar a conocer para fortalecer la democracia en la República de Guatemala y que permita cerrar los espacios de arbitrariedad y controversia.

En el desarrollo de este tema se pudo evidenciar que existe un vacío legal por la ausencia de un reglamento que desarrolle La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en relación al artículo 10, literal k), donde se faculta a los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural para proponer al Presidente de la República, las ternas respectivas para los cargos de Gobernador titular y suplente.

Los gobernadores departamentales son funcionarios públicos, cuyas atribuciones principales son: representar al Presidente de la República en su Departamento e impulsar su desarrollo, asimismo cumplir con las políticas del Gobierno Central y entre otras presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, de allí la importancia de

crear un procedimiento para su elección. Ante su gestión, se realiza también el trámite para la creación y modificación de municipios.

Para recopilar la información, se hizo análisis y estudio de: leyes, libros, otros documentos e internet, utilizándose como métodos de investigación: analítico y deductivo, a efecto de establecer las conclusiones correspondientes.

Gobernación departamental

Actualmente, esta dependencia administrativa se encuentra regulada en el artículo 46, en la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual indica que los Gobernadores Departamentales dependen de la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.

Las Gobernaciones Departamentales se originan desde el momento que se da una división del territorio del Estado de Guatemala, Son órganos centralizados porque dependen directamente del Presidente de la República; son órganos unipersonales, porque el órgano administrativo está a cargo de un solo funcionario que es el Gobernador Departamental; son delegados del Presidente de la República en el departamento y su conducto oficial es el Ministerio de Gobernación. (Calderón 2005:205).

Al respecto, en el artículo 224 constitucional, se regula la división administrativa del territorio de la República, la cual se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. En cuanto a la administración, se establece que es descentralizada y por regiones de desarrollo “...con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.”. Por lo tanto, el Congreso de la República es quien tiene la potestad de modificar la división administrativa.

Godínez define al departamento de la siguiente forma:

Es la parte en que se divide el territorio del Estado. En España, el departamento recibe el nombre de Provincia, en Argentina, es la parte de la Provincia. En Guatemala, el departamento se define como cada una de las partes en que se divide el territorio del Estado de Guatemala para su administración. El Departamento representa una simple y rígida división del territorio del Estado de Guatemala. (Godínez, 2004:130).

Respecto a la división político-administrativa, la enciclopedia Concisa de Guatemala describe:

La república de Guatemala se divide desde el punto de vista político-administrativo en 22 departamentos y 338 municipios. Los departamentos al frente de cada uno de los cuales se halla un Gobernador, nombrado directamente por el Presidente, se agrupan según su localización en cinco zonas. Zona del Centro: Guatemala, El Progreso, Sacatepéquez y Chimaltenango. Zona del Sur: Escuintla y Santa Rosa. Zona de Occidente: Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos y Huehuetenango. Zona del Norte: Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Petén e Izabal. Zona de Oriente: Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa. (2014:28)

Respecto a la división político-administrativa, la Enciclopedia citada (2014:29), señala:

	Departamento	Cabecera	Superficie
1.	Alta Verapaz	Cobán	8,686 km ²
2.	Baja Verapaz	Salamá	3,124 km ²
3.	Chimaltenango	Chimaltenango	1,979 km ²
4.	Chiquimula	Chiquimula	2,376 km ²
5.	Petén	Flores	35,854 km ²
6.	El Progreso	Guastatoya	1,922 km ²
7.	Quiché	Santa Cruz del Quiché	8,378 km ²
8.	Escuintla	Escuintla	4,384 km ²
9.	Guatemala	Ciudad de Guatemala	2,126 km ²
10.	Huehuetenango	Huehuetenango	7,400 km ²

	Departamento	Cabecera	Superficie
11.	Izabal	Puerto Barrios	9,038 km ²
12.	Jalapa	Jalapa	2,063 km ²
13.	Jutiapa	Jutiapa	3,216 km ²
14.	Quetzaltenango	Quetzaltenango	1,953 km ²
15.	Retalhuleu	Retalhuleu	1,856 km ²
16.	Sacatepéquez	La Antigua Guatemala	465 km ²
17.	San Marcos	San Marcos	3,791 km ²
18.	Santa Rosa	Cuilapa	2,955 km ²
19.	Sololá	Sololá	1,061 km ²
20.	Suchitepéquez	Mazatenango	2,510 km ²
21.	Totonicapán	Totonicapán	1,061 km ²
22.	Zacapa	Zacapa	2,690 km ²

Con relación a los municipios, los que han sido creados recientemente son:

1. Unión Cantinil, Huehuetenango, fue declarado municipio en el 2005.
2. Raxruhá, Alta Verapaz, creado en el 2008.
3. Las Cruces, Petén, fue declarado municipio en el 2011.
4. La Blanca, San Marcos, fue el primero de los creados en el 2014
5. San Jorge, Zacapa, fue fundado en el 2014.
6. El Chal, Petén, fue elevado a calidad de municipio en el 2014. (2014:29)

De acuerdo con el Código Municipal, en su artículo 2, municipio: “...es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos... organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de un distrito”. Para realizar el trámite de creación o de modificación de un municipio, de acuerdo al artículo 26 de ese mismo cuerpo legal, la solicitud se presenta ante el gobernador del departamento jurisdiccional.

Forma de Gobierno en los Departamentos

La forma de gobierno en los departamentos de Guatemala, con base en el artículo 227 de la Constitución Política de la República, está a cargo de un gobernador. Esta figura data desde la época colonial; sin embargo, este título ha variado a través del tiempo, dentro de los cuales se pueden mencionar: Corregidor, Jefe Político, Gobernador Departamental y Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, de conformidad con lo siguiente:

Corregidor: Época Colonial 1524; Jefe Político: Durante el gobierno del General Justo Rufino Barrios, en 1879, se promulga la ley orgánica del gobierno político de los departamentos; Jefe Político: En la administración del General Jorge Ubico en 1934, se promulga el decreto número 1987, ley de gobierno y administración de los departamentos; Gobernador Departamental: En abril de 1946, se promulga el decreto número 227, ley de gobernación y administración de los departamentos y se crea la figura de gobernador departamental y la institución gobernación departamental; Gobernador Departamental y presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural: en 1987 se instituyen los consejos de desarrollo urbano y rural, para organizar y coordinar la formulación de las políticas de desarrollo integral del país, dentro de este

contexto, el gobernador asume una nueva función; Gobernador Departamental y Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural: En noviembre de 1997, se promulgó el Decreto del Congreso numero 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo. (Martínez, 2005:18).

Gobernador departamental

... es el representante del Organismo Ejecutivo y por lo tanto del Presidente de la República de Guatemala en cada departamento del país. Es la máxima autoridad del mismo, aunque su competencia respeta la autonomía de cada municipio y de su municipalidad su elección queda en manos del mandatario de la nación. Los Gobernadores dependen de la Presidencia de la República, pero el conducto por el cual se relacionan en el Ejecutivo es a través del Ministerio de Gobernación. (Calderón, 2005:208).

De esto se puede deducir que los gobernadores realizan las actividades político-administrativas en la cabecera del departamento para el cual el Presidente de la República los haya nombrado; y funcionan de conformidad con las disposiciones de la ley y las normas reglamentarias que las desarrollen.

Las demás dependencias y entidades públicas con sede en el departamento, deben dar el apoyo requerido a los Gobernadores Departamentales, dentro del ámbito de su competencia.

El artículo 140 constitucional establece que la forma de gobierno es: republicana, democrática y representativa, por consiguiente, el Presidente de la República lo es para todo el territorio nacional y

derivado de ello y ante la imposibilidad de hacerlo personalmente delega dicho mandato a un representante, siendo éste el Gobernador Departamental.

Dicho nombramiento ha sido cuestionado en diversas oportunidades, pues la injerencia política ha llevado a que algunos gobernadores sean nombrados por ser familiares y amigos del Presidente de la República, sin importar si la persona nombrada es capacitada para desempeñar el cargo, todo en función del bien común.

En algunas ocasiones, los propios vecinos del departamento desconocen el nombre del Gobernador, pues es electo por asuntos propiamente políticos y no por capacidad honestidad o por otros aspectos meritorios, lo que conlleva a que los vecinos presten poca atención a las acciones realizadas por dicho funcionario y de allí que dicha figura desde hace muchos años no cumple con las expectativas de desarrollo local.

Requisitos y calidades

De conformidad con lo que establece el artículo 27 constitucional, una persona para ser gobernador departamental: "... deberá reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado y gozará de las mismas

inmidades que éste,..." Es decir, requiere, según el artículo 196 de la Carta Magna:

- Ser guatemalteco: de origen o naturalizado.
- Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos: o sea ser capaz para ejercer derechos y contraer obligaciones.
- Ser mayor de 30 años: al respecto, Castillo, indica: "Este requisito de la edad se relaciona con las condiciones de madurez política, experiencia laboral, estabilidad emocional, preparación profesional, capacidad gerencial, estabilidad económica y organización familiar que pueda faltar en una persona de menor edad." (2002:211).
- Haber estado domiciliado en el departamento, 5 años antes de su designación: es importante que el gobernador conozca y se identifique con las necesidades y problemas que confronta la población de su localidad, para impulsar así proyectos de desarrollo.
- Inmidades: es el derecho inherente al cargo y en lo que respecta a gobernadores departamentales, la Ley en Materia de Antejucio, lo regula en el artículo 15:

Competencia de las Salas de la Corte de Apelaciones. A las Salas de la Corte de Apelaciones les corresponde conocer y resolver el antejuicio en contra de los funcionarios siguientes:

- a) Candidatos a Alcaldes Municipales;
- b) Alcaldes Municipales electos;
- c) Alcaldes Municipales;
- d) Candidatos a Diputados;
- e) Diputados electos;
- f) Gobernadores departamentales titulares y suplentes cuando estén encargados del Despacho;
- g) Director General y Director General Adjunto y Subdirectores... de la Policía Nacional Civil;
- h) Agentes Fiscales del Ministerio Público.

Se dice que es un derecho inherente al cargo, ya que termina al cesar el funcionario público en el mismo. Es el derecho a no ser detenido ni sometido a procedimiento penal, sin que exista previa declaratoria de autoridad competente.

Inmunidades, es un derecho de rango constitucional y se ha concedido a funcionarios del Estado, para preservarles su estabilidad y protegerlos de juicios falsos o calumniosos, que pudieran influir en su ánimo al conocer y resolver problemas de la nación,...

(http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_8314.pdf. Recuperado: 10.08.14).

Marco Jurídico

Las actuaciones y funciones de los gobernadores departamentales están reguladas en la siguiente legislación:

➤ Constitución Política de la República

En su artículo 227 regula lo concerniente al nombramiento del gobernador departamental, requisitos e inmunidades para ejercer el cargo, lo cual ya se ha desarrollado ampliamente con anterioridad.

En los artículos constitucionales 226 y 228, se establece que los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural están conformados de la siguiente forma:

- Presididos por un representante del Presidente de la República;
- Están integrados por los gobernadores de los departamentos comprendidos dentro de la región que se trate;
- Por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que forman parte de la región; y
- Por los representantes de las entidades públicas y privadas, establecidas en la ley.

En el caso de los Consejos Departamentales, en cada departamento con el objeto de promover el desarrollo del mismo, se conforman así:

- Están presididos por un gobernador;
- Están integrados por los alcaldes de todos los municipios; y

- Representantes de los sectores público y privado.

➤ Ley del Organismo Ejecutivo

Con el título de gobierno departamental, la normativa arriba señalada, determina que en cada departamento habrá un funcionario de gobierno que represente al Presidente de la República, denominándose gobernador departamental.

Del nombramiento

Cabe mencionar que se establece el nombramiento de gobernador, conjuntamente con el del suplente. Y cuando el gobernador tenga licencia temporal para ejercer el cargo, asumirá el cargo el suplente.

El artículo 42 de la ley relacionada regula que el Presidente de la República, considerara los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Como se puede observar, no existe en la actualidad ninguna normativa que determine el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a dicha disposición, pues en muchas ocasiones no se toman en consideración las personas propuestas y el Presidente de la República,

nombra con plena libertad al gobernador o gobernadora, por cuestiones de afinidad política o amistad.

De la destitución

Dicha potestad le corresponde también al Presidente de la República, cuando considere y estime necesario y convenga al servicio público.

Al respecto, Fernández cita a Castillo, quien dice:

La discrecionalidad en este caso es una espada sobre la cabeza del gobernador cuya consecuencia es la eliminación de la libertad del gobernador titular y del suplente para ejercer el gobierno departamental de acuerdo con los intereses de los habitantes del departamento. La destitución "por razones de conveniencia" puede consumarse por motivos exclusivamente políticos y de corrupción ajenos al buen servicio. (2011:10).

Lo anteriormente expuesto quiere decir que tanto el nombramiento como la destitución de los gobernadores departamentales, por parte del Presidente de República, es discrecional, puede nombrar a quien él quiera y destituirlo cuando lo considere conveniente.

Competencia territorial

La injerencia de los gobernadores departamentales se circunscribe al departamento en el cual se ejerce el cargo para el que fueron nombrados, teniendo sus oficinas centrales en la cabecera

departamental a la que pertenezca u otro lugar que el Presidente de la República designe.

➤ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El artículo 225 constitucional, en su segundo párrafo, establece que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tiene como función “... la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.” El artículo 3 de Ley de los Consejos, estipula:

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

De conformidad con lo anterior, uno de los propósitos fundamentales de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la promoción sistemática de la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo del país y la participación de todos los pueblos y sectores de la población, determinando y priorizando sus necesidades y sus soluciones, para el efecto.

Los Consejos de Desarrollo se consideran un sistema político, mediante el cual la participación de la población maya, xinca y garífuna, así como la no indígena, principalmente en la actividad gubernamental, deben de involucrarse en la planificación democrática del desarrollo, estableciendo la unidad nacional, la pluriculturalidad y la multietnicidad, así como el aspecto multilingüe de la nación guatemalteca.

De acuerdo con el artículo 2, los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo constituyen el aspecto filosófico de dicha normativa, ya que determinan:

- El respeto de la cultura de todos los habitantes de Guatemala;
- El fomento en las relaciones interculturales;
- La efectividad en todos los niveles de la administración pública;
- La promoción de procesos de democracia participativa, principalmente en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna, además de la población no indígena.

- La conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, respetando la cosmovisión de los pueblos ya citados;
- La equidad de género, principalmente en la no discriminación de la mujer y sobre todo la participación efectiva de las féminas.

En realidad son diversos los objetivos del Sistema de Consejos de Desarrollo, entre los cuales se puede mencionar:

- Orientar, organizar y coordinar la administración pública;
- Determinar las políticas de desarrollo, así como los diferentes planes, programas y proyectos, desde el punto de vista presupuestario; y
- La coordinación interinstitucional, tanto pública como privada.

En ese orden, esta ley constituye una valiosa herramienta, desde el punto de vista: jurídico, político y administrativo, para que los departamentos, a través de las personas que integran el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano Rural, puedan promover acciones concretas y efectivas a favor de la población para que ésta aumente su nivel de vida, ya que existe un fondo presupuestario, varios

funcionarios y sobre todo múltiples necesidades principalmente de carácter social.

El artículo 9 de la ley de la materia regula la integración de los Consejos Departamentales, así:

- a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- b) Los alcaldes municipales del departamento;
- c) El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- d) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;
- m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n) Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y,
- o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Los representantes a que se refieren las literales de la e) a la l) contarán con un suplente y ambos serán electos por los respectivos pueblos y sectores representados, de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, o sus estatutos. El reglamento de la presente ley creará procedimientos de elección, que se aplicarán en forma supletoria.

La ley faculta para el efecto a los representantes no estatales del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. Sin embargo, como ya se advirtió anteriormente, no desarrolla un reglamento que permita convocar y llevar a cabo una elección de ternas de una manera objetiva, para proponer al Presidente de la República, la persona al cargo de gobernador departamental.

➤ Ley General de Descentralización

La normativa en referencia, en su artículo 1, determina que para un efectivo desarrollo constitucional del Estado de Guatemala, éste debe promover la descentralización económica y administrativa, en la búsqueda del desarrollo del país. Por consiguiente, debe trasladar algunas competencias administrativas, de índole económica, política y social, del Organismo Ejecutivo al municipio, así como a las demás instituciones gubernamentales existentes.

Para el efecto, la descentralización se debe de entender como un proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo, municipalidades, instituciones del Estado y comunidades organizadas, el poder de decisión, de competencia, de funciones y sobre todo de recursos financieros, para la realización de diversas políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal. De esta forma se determina la participación de los ciudadanos en la

administración pública, principalmente en materia de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como la fiscalización de la gestión gubernamental, para el buen uso de los recursos del Estado.

Para el efectivo cumplimiento de la disposición legal antes indicada, el artículo 3 señala que deben aplicarse principios orientadores del proceso, así como de la política de descentralización, principalmente del Organismo Ejecutivo, haciendo cumplir entre otros aspectos:

- La autonomía de los municipios;
- La eficacia en la prestación de los servicios públicos;
- La solidaridad social;
- El respeto a la pluriculturalidad y multilingüismo guatemalteco;
- El diálogo, la negociación y la concertación;
- La equidad económica, social y el desarrollo humano integral;
- El combate a la exclusión social, la discriminación;
- La pobreza;
- La conservación del equilibrio ambiental y la participación ciudadana.

De los principios en materia de descentralización, la normativa integra a todos los sectores de la sociedad para que éstos puedan participar activamente y les delega la facultad de elección, principalmente en

priorizar la obra pública, pues únicamente los vecinos conocen cuáles son sus necesidades y por ende, pueden elegir los satisfactores sociales necesarios.

Tomando en consideración los aspectos antes indicados, es importante crear un marco administrativo para que la máxima autoridad a cargo de los departamentos, sea propuesto y nombrado de acuerdo a sus méritos, vocación de servicio y ayuda social, ya que la descentralización es un proceso que permite que las personas capaces puedan ejercer el cargo para una de las funciones más importantes dentro del desarrollo municipal y departamental.

Por ello, el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, constituyen el fortalecimiento administrativo, jurídico y político para un efectivo cumplimiento, en la búsqueda del desarrollo social y personal de los habitantes del territorio guatemalteco.

➤ Ley de Servicio Civil

Cabe agregar que a los cargos de gobernadores departamentales, no les es aplicable la Ley de Servicio Civil, ya que están clasificados dentro del Servicio Exento, según el artículo 32. Por consiguiente, su

actuar en el ejercicio del cargo como tal, está sujeto a la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

SERVICIO EXENTO. El Servicio Exento no está sujeto a las disposiciones de esta ley 34 y comprende los puestos de:

1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado;
2. Ministros y Viceministros de Estado, Secretarios, Subsecretarios y Consejeros de la Presidencia de la República, Directores Generales y Gobernadores Departamentales;...

➤ Ley Preliminar de Regionalización

En lo que respecta a las regiones administrativas, de conformidad con en el artículo 3 de esta Ley, se crearon ocho regiones. Cabe agregar que es necesario mencionar que en esta Ley, previó a establecer las regiones, no se tomaron en cuenta aspectos importantes para su distribución, tales como: vías de comunicación, costumbres, relaciones comerciales, infraestructura estatal y otros importantes para el desarrollo de las mismas. Cada región comprende los siguientes departamentos, así:

Regiones	Departamentos
Región Metropolitana:	Únicamente comprende el departamento de Guatemala.
Región Norte:	Alta y Baja Verapaz.
Región Nororiente:	Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
Región Suroriente:	Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
Región Central:	Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
Región Suroccidente:	San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.
Región Noroccidente:	Huehuetenango y Quiché;
Región Petén:	Solamente Petén.

De las funciones y atribuciones de los gobernadores departamentales

Cabe agregar que para establecer las funciones y atribuciones de los gobernadores departamentales, fue necesario el estudio y consultar varios cuerpos legales, ya que las mismas están dispersas, como se muestra a continuación:

- Ley del Organismo Ejecutivo: en el artículo 47, a dichos funcionarios les corresponden:

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al Presidente de la República.
- b) Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda.
- d) Propiciar e impulsar el 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 del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con artículo 134 literal f) de la Constitución Política de la República.
- f) Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los Ministros de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil.
- 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 sus funciones.
- j) Desempeñar las funciones del ramo del Interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación.
- k) Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos.
- l) Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento.
- m) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación.

Es importante agregar al respecto, que en el caso de la ejecución de proyectos y programas de inversión o prestar servicios públicos, los gobernadores departamentales lo pueden hacer únicamente, en la forma y con el financiamiento y por delegación expresa de los Ministros de Estado, según la Ley del Organismo Ejecutivo, conforme el artículo 48.

- Código Municipal: también regula algunas atribuciones a cargo de los gobernadores departamentales:

En el procedimiento para la creación y modificación de municipios, regulado en el artículo 26, la solicitud se presenta ante el gobernador departamental jurisdiccional, por lo que en lo concerniente al trámite de la solicitud tiene a su cargo:

- Evacuar audiencias.
- Investigar para establecer o comprobar los hechos contenidos en la solicitud.
- Asimismo, debe expresar su opinión y elevarla al Ministerio de Gobernación.

➤ Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Esta normativa reglamentaria, estipula algunas funciones de los gobernadores departamentales, cuando actúa como Coordinador del Consejo Departamental de Desarrollo, así:

ARTICULO 38. Atribuciones de la Presidencia. El Gobernador Departamental ejerce la presidencia y actuará como Coordinador del Consejo Departamental de Desarrollo. En su ausencia le sustituye el Gobernador suplente o quien sea designado temporalmente por el Consejo en pleno. Y tiene las atribuciones siguientes:

- a) Convocar y coordinar a las sesiones, ordinarias y extraordinarias del Consejo;
- b) Ejercer la representación del Consejo Departamental de Desarrollo;
- c) Ejecutar las disposiciones emanadas del Consejo Departamental de Desarrollo; Dar el seguimiento, control y evaluación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo, que se realicen en su jurisdicción;
- e) Velar por el cumplimiento de las funciones de los órganos del Consejo;
- f) Administrar los recursos asignados para el funcionamiento del Consejo;
- g) Presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, los requerimientos financieros para el funcionamiento del Consejo Regional en el marco de la política financiera del Estado;
- h) Informar al Consejo Regional de Desarrollo urbano y Rural acerca de los programas y proyectos priorizados que no pueden ser atendidos;
- i) Coordinar la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento;
- j) Orientar y coordinar la elaboración del presupuestos de egresos de las instituciones del sector público del departamento, para que responda a los requerimientos planteados en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales y tome en cuenta las prioridades de inversión identificadas en el departamento conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública; y,
- k) Cumplir con las demás atribuciones requeridas por el Consejo.

Como se advierte, las atribuciones que estas leyes y reglamento les establecen a los gobernadores departamentales son de suma importancia para el desarrollo económico, social y político de cada departamento y sus municipios, he allí la importancia de su vocación de servicio, capacidad y gestión en el ejercicio del cargo.

De los regímenes políticos electorales

Régimen político electoral guatemalteco

En el artículo 223 constitucional, se regula la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas las que “...tendrán las limitaciones que la Constitución y la ley determinan.”.

...todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en esta ley cuyo carácter es constitucional se define a lo que se refiere a la ciudadanía y voto, las organizaciones políticas y lo relacionado con las autoridades, órganos electorales y el proceso electoral. Guerra (2006:10).

Con base a lo anterior y con base a la doctrina, se realizó un estudio de los diferentes sistemas electorales para visualizar el sistema más efectivo para elección de autoridades gubernamentales.

Tipos de Sistemas Electorales

De acuerdo con Guerra, “dentro de los métodos que permiten convertir los votos de los electores a cargo de elección popular, encontramos el sistema mayoritario y el de representación proporcional, así como una mezcla de ambos”. (2006:9).

➤ Sistema Mayoritario

Es el más antiguo de los usados para adjudicar cargos o curules. Se basa principalmente en la formación de mayorías, aún a costa de posibles desproporciones en la relación votos-curules. Según Guerra:

...este sistema se basa en el principio de que la mayoría es la que determina la asignación de cargos, pues pretende garantizar una base sólida de apoyo al gobierno. Así gana el candidato que tiene el mayor número de votos, mayoría relativa o sistema de pluralidad, o más de la mitad de los votos, sistema de mayoría o mayoría absoluta que puede obligar a una segunda votación o ballottage para el ganador siempre que tenga más votos que todos los de sus oponentes juntos. Con ambas fórmulas se evidencia la tendencia a premiar a los partidos más fuertes y, por ende, a castigar a los más débiles. Lo anterior se afirma ya que, los votos a favor de quien no resulta vencedor se pierden. La mayoría relativa distorsiona todavía más la proporción votos-curules.

Sus principales desventajas dentro de un sistema democrático representativo de tipo plural son, los que desmotivan el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas tendientes a representar a las minorías y en consecuencia, favorece directamente a las organizaciones tradicionales y de gran caudal electoral. En razón de lo expuesto, su utilización es recomendada para la elección de puestos ejecutivos. (2006:14).

Algunas de las ventajas de estos sistemas, es que establecen vínculos más sólidos entre los electores y el elegido, dado que aumentan las posibilidades de conocimiento personal de los candidatos, es decir, que el lector sepa a quién y qué elige; asimismo, estimula la formación de un gobierno y una oposición más fuertes.

Este tipo de sistema es el que adopta Guatemala, para la asignación de cargos para: Presidente y Vicepresidente de la República; alcaldes municipales y síndicos; lo cual se constata en la Ley Electoral y de

Partidos Políticos, en su artículo 201, en lo que concierne a la mayoría absoluta. Este sistema es aplicable tan sólo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

➤ Sistema de representación proporcional

A diferencia del sistema mayoritario, el sistema de representación proporcional tiene por objeto establecer una relación de proporcionalidad entre los votos y los escaños. Pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, de modo que el electorado se refleje fielmente en el parlamento o congreso.

Según Guerra, “este descansa en el principio del pluralismo, todo cuerpo legislativo debe dar cabida a todas las ideas, intereses y necesidades de la comunidad. Trata de que la elección permita que se exprese la voluntad de los diversos grupos sociales”. (2006:17)

En este sistema, los candidatos no se postulan aislados, sino mediante una lista que presenta cada partido y resultan elegidos según el porcentaje de votos obtenidos y su orden en la lista, de manera que los partidos puedan obtener curules a pesar de que no hayan logrado una

mayoría absoluta o relativa. Entre más curules se asignen a una división electoral, más proporcional será la representación obtenida.

➤ Sistemas Mixtos

Existen también sistemas mixtos que tratan de aprovechar las ventajas y aminorar las desventajas de los dos anteriores, como es el caso de Guatemala y México. Se trata de combinar las bondades de cada uno de ellos. De acuerdo con Guerra:

...algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firmes los rasgos principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de la minoría. Otros a partir de la representación proporcional tratan de favorecer a los partidos mayoritarios a fin de reforzar la estabilidad de la mayoría en el gobierno. En todo caso, sea de mayoría, de representación proporcional o mixto, no existe un sistema óptimo. La valoración de cada sistema debe hacerse en función de las circunstancias sociales, considerando también a otros agentes del sistema político tales como la cultura político, el marco constitucional y los partidos políticos, entre otros factores. En la práctica, como se trata de una cuestión de poder, los distintos sistemas electorales representan soluciones técnicas y políticamente más o menos aceptables para los distintos países. (2006:20).

En los sistemas democráticos se permite a la oposición deponer y sustituir a quienes ocupan el gobierno; caso contrario, en los autoritarios no permiten su derrota y son esencialmente instrumentos de movilización de las masas y de legitimación de su régimen. En el fondo, quizá la dimensión fundamental que distingue a un sistema electoral de otro es la interacción entre la oposición y el gobierno que ejerce el poder.

Asimismo, se puede observar que el régimen político electoral guatemalteco no contempla en su marco de regulación, la elección de Gobernadores Departamentales.

Efectos de la discrecionalidad del nombramiento de los gobernadores departamentales y la importancia de su regulación

Con base en los temas anteriormente desarrollados, se puede establecer que los efectos políticos, económicos y sociales que conlleva la falta de un reglamento para la elección de gobernadores departamentales son:

- Las funciones y atribuciones de dichos funcionarios no están integradas en un solo cuerpo legal, por consiguiente, para establecer las mismas, deben consultarse tres leyes: la ley de Organismo Ejecutivo, el Código Municipal y el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Como figura política, la actividad que desarrolla el gobernador departamental, básicamente tiene un fin establecido en las disposiciones legales vigentes. Sin embargo, muchos de ellos son desconocidos por la propia población del departamento donde fue

designado y aunado a esto, la poca o escasa a gestión pública desarrollada.

- También tienen obligaciones en materia de ejecución presupuestaria e inversión departamental. Sin embargo, es escaso el margen de cumplimiento de las mismas, ya que existe injerencia de algunas instituciones: entre ministerios, secretarías y fondos sociales, lo cual hace poco efectiva su función en materia presupuestaria.
- El poder de decisión, elección y participación del gobernador departamental, no sólo en la designación de obra pública sino en algunos aspectos relacionados con la construcción de las mismas y allí es donde se ha desnaturalizado dicho cargo.
- Las funciones de las gobernaciones departamentales son variadas, pero esencialmente son de índole administrativo en materia de gestión de proyectos de desarrollo comunitario, donde los representantes de los vecinos debidamente organizados deben priorizar las necesidades y presentarlas al gobernador departamental. Sin embargo, en muchas oportunidades no existe un procedimiento administrativo establecido, sino que lo realizan de acuerdo a los usos y costumbres locales.

Como se puede advertir, desde el ámbito político, esto cambia totalmente la visión y función de los gobernadores departamentales, ya que dichas actividades en lugar de fortalecer la imagen de los mismos, la debilita, pues únicamente son utilizados como un instrumento político de gobierno.

- En materia de representación, como es sabido, a dichos funcionarios los nombra el Presidente de la República, lo que hace percibir a la población que dichas personas tienen intereses políticos y personales en el desarrollo de su gestión. Lo anterior se hace notar con mayor fuerza en acciones que evidencian que no conocen ni se identifican con las necesidades y problemas de la población del departamento que tienen a cargo, muchos menos interés en impulsar su desarrollo, en función del bien común y de allí la poca efectividad de su labor.
- La práctica del nepotismo en el aparato estatal ésta es una costumbre que se ha presentado en los últimos gobiernos, en el sentido que son nombrados para dichos cargos parientes de los mandatarios y funcionarios del oficialismo, no así por capacidad, honorabilidad o experiencia.

- Esta figura, como ha sido politizada, sólo desarrolla actividades prácticamente administrativas en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, haciendo por un lado la escasa o poca legislación creada para regular sus funciones, atribuciones, facultades, derechos, obligaciones y limitaciones.
- En cuanto a materia presupuestaria, económica y social: en el 2014, se ha reflejado la baja ejecución de proyectos y obras de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codedes), lo cual los pone en riesgo de que les recorten el presupuesto para el 2015, ya que de acuerdo a lo indicado por el Presidente de la República, en publicación de Prensa Libre, el 2 de agosto del año en curso “El Gobierno tiene presente que los 22 Consejos, al comenzar el octavo mes del año, no han alcanzado el 25 por ciento de inversión pública, ... “Lo que hemos tenido es un atraso... hay proyectos que no han caminado precisamente porque no están completos y no se han presentado en los Codedes”. (2014:6).

La falta de inversión en obras y proyectos y por la poca efectividad de la función de los gobernadores departamentales, en la actualidad, impide totalmente el desarrollo de los departamentos y sus municipios, pues es el caso que hasta el mes de agosto del 2014, 22 gobernadores departamentales en una reunión conjunta con la Vicepresidente de la República, se han dado a la tarea de “...revisar y

reorganizar la atención primaria en salud y hacer un censo de familias y cosechas afectadas por la sequía”.

Si estos funcionarios públicos cumplieran con sus funciones básicas, la población de los departamentos de: Chiquimula, Jalapa, Jutiapa, Huehuetenango, Zacapa, Retalhuleu, entre otros, no se vería tan afectada en su economía, salud y abastecimiento de agua, por los cambios climáticos, como lo hace México, por ejemplo, que en todas sus regiones, tiene implementados sistemas de riego, aprovechando el agua de la lluvia.

- El estado de pobreza en que vive sumida la población guatemalteca, según los estudios sobre desarrollo humano e inversión del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar:

330 municipios analizados, la población de 87 de ellos tiene índice de pobreza del 82.3%, lo que se asocia a un menor volumen de inversión pública... Las áreas con menor cantidad de inversión son las verapaces, Quiché, Huehuetenango, el norte de San Marcos y una parte de Izabal... (El Estor y Livingston). (Dardón, 2014:25).

De los gobiernos locales en Centroamérica y Colombia

Para efectos ilustrativos, se efectuó un estudio comparado sobre la forma de elección de los gobernadores departamentales en los siguientes países:

➤ Colombia

Con la constitución de 1853 surgen varios cambios importantes: se abole la esclavitud en el territorio nacional y se declaran ciudadanos y con derecho al voto a todos los hombres nacidos en el territorio que estuvieran casados y que contaran con la mayoría de edad.

En esta Constitución se implanta la votación popular para los cargos públicos de mayor importancia y se instaura el voto directo y secreto para elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, a los Gobernadores, Senadores y Representantes.

(<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli81.htm>.

Recuperado: 30.06.2014).

En el caso de Colombia, desde 1986 hasta la fecha, el cargo de gobernador es a través de elección popular, así: “...En 1986 se establece la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, elecciones que todavía se llevan a cabo y hacen parte del sistema electoral actual.”.

(<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli81.htm>.

Recuperado: 30.06.2014). Ejemplificando una forma efectiva de procedimiento de elección de los funcionarios públicos en estudio.

A continuación, se describen los gobiernos locales y división territorial en Provincias o departamentos, según sea el caso de siguientes países centroamericanos:

➤ Panamá

En este país, en cada provincia, al igual que en Guatemala en cada departamento, existe un Gobernador, nombrado por el Ejecutivo o Presidente de la República, con similares atribuciones.

El régimen provincial de Panamá es muy diferente al régimen similar (provincial o departamental) de los otros países centroamericanos. En cada provincia existe un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Lo que hace la diferencia es la naturaleza de la representación y la toma de decisiones en el Concejo Provincial. En las nueve provincias que integran la República, funciona un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine.

Lo relevante es que solamente los representantes de Corregimiento tienen derecho a voz y voto. Los otros participantes designados conforme a la Ley, el Gobernador y los Alcaldes, no tienen derecho a voto, solo a voz. (http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b-4c10-aa39-1f2f1ac4642b&groupId=286059. Recuperado: 30.06.2014).

➤ Costa Rica

El Estado costarricense es un Estado con poder centralizado. Sin embargo, descentralizado funcionalmente (no territorialmente ni políticamente) para el desempeño de las competencias administrativas y la prestación de los servicios públicos.

En ningún momento de su historia política el Estado o la sociedad costarricense se plantearon la descentralización territorial y política del poder público, como una cuestión prioritaria. Por ello, en Costa Rica se caracteriza no sólo la centralización del poder político, sino la centralización y concentración territorial de la población, así como la enorme debilidad del gobierno municipal y la fragilidad de la autonomía local, de conformidad con lo citado a continuación:

Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones (equivalente a los municipios) y los cantones en distritos; estos son las unidades territoriales más pequeñas del Estado.

Para entender los alcances de la autonomía municipal en Costa Rica es necesario subrayar la diferencia entre las "instituciones autónomas" y las municipalidades. Las primeras son instituciones que forman parte de la delegación funcional de competencias del Gobierno central hacia entes "descentralizados"... Sus autoridades son nombradas por el órgano ejecutivo en la mayoría de casos; son reconocidas con gran legitimidad por los ciudadanos y disponen de gran poder dentro del Estado. Mientras que las municipalidades son instituciones descentralizadas territorialmente con autonomía política, pero la misma es muy débil no solamente por su naturaleza como instituciones políticas de elección popular, sino por su baja legitimidad ante la ciudadanía y el escaso poder frente a las instituciones autónomas.

Las instituciones descentralizadas, denominadas "instituciones autónomas" en la Constitución de Costa Rica, son nombradas por el Presidente de la República, por lo tanto carecen de la representación política que resulta de los procesos electorales. Sus competencias son específicas, para un fin en particular y no cuentan con una instancia colegiada de gobierno producto de elecciones democráticas (como sí lo son los concejos o corporaciones municipales, en los gobiernos locales). http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b-4c10-aa39-1f2f1ac4642b&groupId=286059. Recuperado: 30.06.2014).

➤ Nicaragua

La construcción sociopolítica de la autonomía municipal en Nicaragua es una novedad, tanto por ser un proceso tan reciente, pues las bases las sienta la revolución de 1979, pero su contenido constitucional y legal apenas transcurre en la última década (1995-2004).

Sobre lo que no existe ninguna duda es que la situación ahora de los municipios y los gobiernos locales es radicalmente diferente a la época de la dictadura, anterior a 1979. En el último cuarto de siglo se transformó estructuralmente el Estado, ya que cambió radicalmente la ciudadanía y se inició un proceso de institucionalización del poder local a base de la afirmación de las autonomías, como producto de las luchas revolucionarias del pueblo nicaragüense.

El territorio está compuesto por 20 departamentos, dos comunidades autónomas en la región del atlántico y 152 municipios. Es interesante destacar que la delimitación de competencias contenidas en la Ley de municipios de Nicaragua constituye un esfuerzo loable en la región centroamericana y que puede considerarse como punto de partida fundamental para intentar una reforma de los Estados en esta dirección, tan necesaria para una efectiva redistribución del poder público en el territorio. (http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b-4c10-aa39-1f2f1ac4642b&groupId=286059. Recuperado: 30.06.2014).

➤ Honduras

La estructura política y administrativa del Estado se basa en la división departamental y municipal. Honduras tiene 18 departamentos y estos se dividen en 298 municipios. Su creación y límites son decretados por el Congreso Nacional. Los departamentos se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo.

La Ley de municipalidades promulgada en el año 1990,... establece... los requisitos para ser funcionario o empleado municipal. Según esta ley el Municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal gobernado por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Pero analizado en su conjunto la constitución política le otorga mayor importancia a las instituciones descentralizadas que a los municipios debilitando la descentralización territorial y política del Estado la cual solamente puede ser efectiva mediante la aplicación del principio de Subsidiariedad y la autonomía municipal. Esto se puede constatar mejor comparando los recursos fiscales destinados a las instituciones descentralizadas con los que se destinan a los municipios por parte del gobierno nacional.

En lo concerniente a los municipios y las municipalidades la Constitución Política solamente tiene establecidos ocho artículos cortos, en los cuales no queda definido un marco de competencias propias que hagan factible la descentralización territorial del Estado. El municipio es una especie de apéndice del poder central con competencias tradicionales y carentes de un marco de apoyo de descentralización fiscal que haga viable el principio de subsidiariedad.

(http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b-4c10-aa39-1f2f1ac4642b&groupId=286059. Recuperado: 30.06.2014).

➤ El Salvador y Guatemala

La división territorial es por departamentos. Las Repúblicas de Guatemala y El Salvador, no solamente comparten frontera, también los procesos de paz y la transición política a la democracia y, en general, comparten la historia de dictaduras y autoritarismo.

Son países con diferentes procesos sociopolíticos, pero complementarios en muchos aspectos. Lo que tiene Guatemala (transferencias de rango constitucional a los municipios, por ejemplo), le falta a El Salvador; y lo que ha logrado El Salvador, le falta a Guatemala (por ejemplo la consolidación del pluralismo político ideológico en los gobiernos municipales, así como una mayor fortaleza en la participación ciudadana y una mayor participación política de las mujeres en el Gobierno local).

En Guatemala, el sistema de representación política de los gobiernos locales es democrático, en cambio en El Salvador no hay representación proporcional de los partidos políticos en el gobierno local.

En Guatemala, la fuerza gremial de las municipalidades es débil y aún no se recupera y consolida como expresión de los intereses municipales. En cambio, en El Salvador, la fuerza gremial de las

municipalidades ha crecido bastante y se expresa en una sólida capacidad de propuestas ante el gobierno nacional.

Cabe mencionar que estos dos países están marcando la tendencia principal en la modernización y la consolidación de los gobiernos locales como parte de la democratización política y los procesos de descentralización en Centroamérica. Y ambos proceden de regímenes autoritarios que produjeron profundas heridas en el tejido social. Sin embargo, se mueven en el sentido histórico hacia la construcción de la paz y la democracia.

El Salvador... Para la administración política del territorio este se divide en departamentos cuyo número y límite fija la ley; para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios. Pero existen grandes diferencias por la concentración territorial de la población en las grandes ciudades.

Una de las particularidades de Guatemala es la gran dispersión de la población rural y la gran cantidad de pequeñas comunidades (más de 20 mil) así como lo montañoso del territorio, y la existencia de 24 idiomas distintos, todo lo cual hace difícil la administración del Estado y la gobernabilidad democrática. Sobre todo porque en el país hay una herencia colonial y una herencia del autoritarismo de la guerra fría (1954 a 1996) que se traduce en enormes desigualdades económicas, sociales, de género y étnicas.

Durante los años 2000 al 2002 el Gobierno de la Republica impulsa cambios fundamentales en la legislación relativa a la descentralización del Estado y los gobiernos municipales. Se promulgo la nueva Ley General de descentralización y se hicieron reformas de fondo y reformas al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

(http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b-4c10-aa39-1f2f1ac4642b&groupId=286059. Recuperado: 30.06.2014)

Conclusiones

Queda claro que la forma de nombrar y destituir a los gobernadores departamentales por parte del Presidente de la República es discrecional, es decir, es por motivos de conveniencia política, sin tomar en cuenta el fin supremo del Estado: el bien común de la población de los diferentes departamentos, que conforman la estructura territorial-administrativa guatemalteca y que están integrados en ocho regiones administrativas.

Se estableció que no existe reglamento en la ley de la materia que norme el procedimiento de elección de gobernadores departamental, circunstancia que genera efectos negativos, principalmente, para el desarrollo político, económico y social de los departamentos, lo cual se refleja en el recrudecimiento de la pobreza, asociada al bajo volumen de inversión pública en las localidades más necesitadas; ya que la persona nombrada para el cargo, en la mayoría de los casos, no llena el requisito de haber estado domiciliado en el departamento, por tanto, no conoce las necesidades urgentes ni los problemas de la población, en consecuencia, no tiene la capacidad ni la vocación de servicio para impulsar los proyectos de desarrollo propuestos.

Las funciones y atribuciones de los gobernadores departamentales, no están integradas en un solo cuerpo legal, sino en tres, en: la Ley del Organismo Ejecutivo, el Código Municipal y en el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo cual demuestra la necesidad de que sus funciones y atribuciones estén reguladas en una sola ley, ya que el gobernador departamental es el representante del Presidente de la República en cada departamento, en consecuencia es la máxima autoridad en el mismo.

En el estudio de derecho comparado, se determinó que en los países centroamericanos los nombramientos de gobernadores departamentales, con fundamento en su Constitución, en el caso de Panamá y Guatemala, son efectuados por el Presidente de la República. En Nicaragua, Honduras y El Salvador son gobiernos centralizados. En Costa Rica, además de un gobierno centralizado territorial y políticamente, es descentralizado funcionalmente, en lo que respecta a las dependencias administrativas y servicios públicos. En Colombia, la elección del gobernador departamental es mediante el sufragio de los ciudadanos, contemplado en su Constitución Política como un derecho, lo cual es un claro ejemplo a seguir para el desarrollo político, económico y social de los departamentos en Guatemala.

Referencias

Libros

Calderón, H. (2005) *Derecho Administrativo II*. Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix.

Castillo, J. (2002). *Derecho Administrativo*. Guatemala: Impresiones Gráficas de Guatemala.

Castillo, J. (2005). *Derecho administrativo*. Guatemala: Editorial Litografía Orión.

Fernández, Diana Irasema (2011). *Recopilación de normativa para la elaboración del perfil del gobernador departamental*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Rafael Landívar. http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2012/recop_Norma.pdf. Recuperado: 16AGO2014.

Fernández, J. (2005) *Valores y Principios de la Justicia Electoral*. México: Editorial S.E.

Guerra, M. (2006). *El Sistema Electoral Guatemalteco. Fundamentos filosóficos, Constitucionales y Legales*. México: Editorial S.E.

Godínez, R. (2004). *Los Servicios Públicos*. (12ª. Ed.) Guatemala: Editorial C & J.

Martínez, J. (2005). *Funcionarios de Papel*, revista semanal de Prensa Libre, número 1113

Pereira, A. (2006). *Derecho Constitucional*. (12ª. Ed.) Guatemala: Editorial talleres de imprenta B.J.

Prado, G. (2010). *Derecho Constitucional*, (10ª. Ed.) Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix.

Enciclopedia Concisa de Guatemala. (2014). Guatemala: Editorial OCEANO.

Periódicos

Contreras, Geovanni. *Habría recortes para los Codedes*. Prensa Libre, del 2 de agosto 2014.

Dardón, Byron. *Poco gasto causa pobreza*. Prensa Libre, del 2 de agosto 2014.

Leyes

Constitución Política de La Republica de Guatemala. (1985). Asamblea Nacional Constituyente.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. (1985). Decreto número 1-85. Asamblea Nacional Constituyente.

Ley del Organismo Ejecutivo. (1997). Decreto número 114-97. Congreso de la República de Guatemala.

Código Municipal. (2002). Decreto número 12-2002. Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Consejo de desarrollo urbano y rural. (2002). Decreto número 11-2002. Congreso de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización. (2002). Decreto número 14-2002. Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Comisiones de Postulación. (2009). Decreto número 19-2009. Congreso de la República de Guatemala.

Ley Preliminar de Regionalización. (1986). Decreto número. 70-86. Congreso de la República de Guatemala.

Ley en Materia de Antejucio. (2002). Decreto número 85-2002. Congreso de la república de Guatemala.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. (2002). Acuerdo Gubernativo 461-2002. Presidencia de la República.

Internet

http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b-4c10-aa39-1f2f1ac4642b&groupId=286059. Recuperado: 30.06.2014.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli81.htm>. Recuperado: 30.06.2014.

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_8314.pdf. Recuperado: 10.08.2014.