



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia

**Procedimiento administrativo para conformación de ternas
para proponer Gobernadores Departamentales**
(Tesis de Licenciatura)

Andrea Arevalo Cumez

Guatemala, marzo 2021

**Procedimiento administrativo para conformación de ternas
para proponer Gobernadores Departamentales**
(Tesis de Licenciatura)

Andrea Arevalo Cumez

Guatemala, marzo 2021

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Andrea Arevalo Cumez** elaboró la presente tesis, titulada: **Procedimiento administrativo para conformación de ternas para proponer Gobernadores Departamentales.**

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 Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Vice Decana M. Sc. Andrea Torres Hidalgo

Director de Carrera M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Sedes M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador de Postgrados y

Programa de Equivalencias Integrales M.A. José Luis Samayoa Palacios

Coordinadora de Procesos académicos Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veintidós de julio de dos mil veinte. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA CONFORMACIÓN DE TERNAS PARA PROPONER GOBERNADORES DEPARTAMENTALES**, presentado por **ANDREA AREVALO CUMEZ**, 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 **M.Sc. ERIKA MARGARITA POOU**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

 1779

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

ERIKA MARGARITA POOU
ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, 14 de noviembre de 2020

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como tutora de la estudiante Andrea Arevalo Cumez, ID 000080811. Al respecto se manifiesta que:

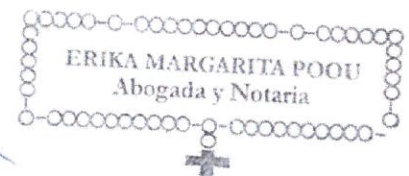
- a) Brindé acompañamiento a la estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada "Procedimiento administrativo para conformación de ternas para proponer Gobernadores Departamentales".
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito DICTAMEN FAVORABLE para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Erika Margarita Poou
Abogada y notaria





UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, cinco de noviembre de dos mil veinte. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA CONFORMACIÓN DE TERNAS PARA PROPONER GOBERNADORES DEPARTAMENTALES**, presentado por **ANDREA AREVALO CUMEZ**, 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 a la **LICDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.

DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

1779

upana.edu.gt

Diagonal 34, 31-43 Zona 16



LCDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID
Abogada y Notaria

Guatemala, 17 de enero 2021

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

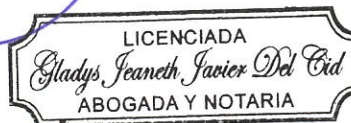
Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora tesis** del (la) estudiante **Andrea Arevalo Cumez** ID **000080811**, titulada: **Procedimiento administrativo para conformación de ternas para proponer Gobernadores Departamentales**. Al respecto se manifiesta que:

La versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y de fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio, que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,

Lcda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid
Abogada y Notaria





UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **ANDREA AREVALO CUMEZ**

Título de la tesis: **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA CONFORMACIÓN DE TERNAS PARA PROPONER GOBERNADORES DEPARTAMENTALES**

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 (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

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

Guatemala, 23 de marzo 2021.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Decano de la Facultad de Ciencias

Jurídicas y Justicia

☎ 1779

🌐 upana.edu.gt

📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

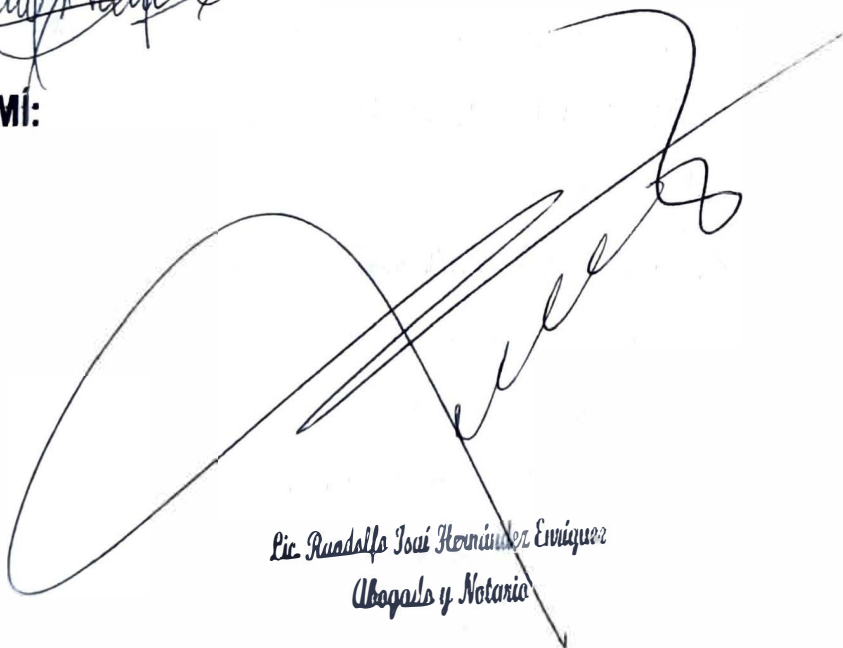
En la ciudad de Melchor de Mencos, departamento de Petén, siendo diecisiete horas en punto, del día veinte de enero de dos mil veintiuno, yo, **RANDOLFO ISAI HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**, Notario, colegiado catorce mil sesenta y nueve, en mi oficina profesional ubicada en la calle principal, frente a la sede de la Fiscalía Municipal del Ministerio Público, barrio El Centro, de esta ciudad, en donde soy requerido por **ANDREA AREVALO CUMEZ**, de veintiséis años de edad, soltera, guatemalteca, Perito Contador con Orientación en Computación, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) dos mil cuatrocientos sesenta y siete, cincuenta y siete mil trescientos treinta y siete, mil setecientos diez (2467 57337 1710), extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento, es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA:** Manifiesta **ANDREA AREVALO CUMEZ**, bajo solemne juramento de Ley y advertida de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento la requirente: i) ser autora del trabajo de tesis titulado: "**Procedimiento administrativo para conformación de ternas para proponer Gobernadores Departamentales**"; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autora del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, quince minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond tamaño oficio, impresa en ambos lados, que numero, sello y firma, a la cual le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de



diez quetzales con serie y número AT guión cero cero noventa y un mil doscientos tres (AT-0091203), y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número noventa y seis mil doscientos ochenta y nueve (96289). Leo lo escrito a la requirente, quien enterada de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firmando seguidamente el Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Rudolfo', written in a cursive style.

ANTE MÍ:

A large, stylized handwritten signature in black ink, written in a cursive style, crossing over the text below it.

*Lic. Rudolfo José Hernández Enríquez
Abogado y Notario*

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

Dedicatoria

A Dios:

Por derramar sobre mí, tu amor, misericordia, vida, salud, sabiduría y trabajo en cada momento, para poder cumplir con mi meta establecida que es graduarme. Dios tus bendiciones son infinitas.

A mis padres:

A los que amo con toda mi alma, les agradezco por ser unos padres ejemplares, por darme su apoyo y amor incondicional siempre, por la educación que me inculcaron desde niña y hacer de mí una mujer de bien, que mi triunfo los haga sentirse unos padres orgullosos.

A mis hermanos:

Por compartir mi felicidad de cada éxito obtenido a lo largo de mi preparación profesional.

A mi familia y amigos:

Por demostrarme su apoyo moral y amistad verdadera con sus valiosas palabras de aliento, a pesar del distanciamiento por motivos de mi estudio, siempre estuvieron presentes en cada fase de mi carrera. Por elevar sus oraciones a Dios pidiéndole que todo me saliera con mucho éxito.

A:

Universidad Panamericana de Guatemala, gracias por convertir a los estudiantes en unos excelentes profesionales, brindando conocimientos a través de su equipo de profesionales del Derecho.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Sociedad civil	1
Gobernador departamental	19
Proceso para conformación de terna	31
Conclusiones	48
Referencias	50

Resumen

El presente trabajo de investigación estuvo enfocado en el estudio sobre el procedimiento administrativo para la conformación de ternas para proponer gobernadores departamentales, función que le corresponde a la sociedad civil representada ante los Consejos Departamentales de Desarrollo, de conformidad con lo que establece la Ley del Organismo Ejecutivo y la Constitución Política de la República de Guatemala.

Se analizó la manera en que es conformada la sociedad civil, sus funciones dentro del Consejo Departamental de Desarrollo y qué sectores lo integran. Así mismo se estudió la figura del gobernador departamental, sus antecedentes, los requisitos para optar a este cargo, su función en la administración pública, así como el proceso que utiliza la sociedad civil para conformar la terna de candidatos a gobernadores, las implicaciones jurídicas de que no exista un procedimiento regulado en la ley para esta elección, ya que eso obstaculiza la transparencia del proceso, y así evitar las improvisaciones y actos que riñen con la ley, propiciando la participación de los ciudadanos en condiciones de igualdad y brindando certeza jurídica en la elección de candidatos.

Y en virtud de que la sociedad civil está representada por diversos sectores de la sociedad debidamente organizados e involucrados en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de

servicios de su interés, de conformidad con lo que establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, deben de observar que los requisitos para optar al cargo de gobernador según la Ley del Organismo Ejecutivo y la Constitución Política de la República de Guatemala, con el objeto de no lesionar el orden constitucional y legal.

Palabras clave

Elección. Gobernador Departamental. Sociedad Civil. Proceso. Funciones.

Introducción

El problema que se estudiará será el procedimiento administrativo para conformación de ternas para proponer gobernadores departamentales, ya que existen ciertas problemáticas que se presentan por parte de la sociedad civil que es a quien la ley le establece la facultad de proponerlos, en virtud que la ley no establece un manual de procedimientos en el cual se asigne los parámetros y/o requerimientos, para llevar a cabo el proceso de elección, por tal razón se vuelve un conflicto entre las personas que pretenden ser candidatos para optar el cargo.

Las razones que justifican dicho estudio es que siempre que se da el proceso de elección se vuelve problema entre las personas que se proponen como candidatos a Gobernadores Departamentales tales como, la improvisación, la acusación de compra de voluntades, la manipulación del procedimiento, entre otros, así como la necesidad que la ley establezca un manual de procedimientos otorgados a la sociedad civil para realizar de la mejor forma el proceso y apegado a las normas jurídicas, de esta manera se evitará la problemática.

El interés que tiene dentro del contexto social es que mientras la ley no establezca un manual de procedimientos que le asigne a la sociedad civil para desarrollar el proceso de elección a gobernador departamental siempre se presentará la problemática de la inconformidad y la inseguridad

de la transparencia del proceso de elección, también conlleva que la persona electa al cargo no tenga la capacidad, idoneidad y honorabilidad para cumplir con las funciones de gobernador mismas que la ley le asigna.

Los objetivos que se pretenden alcanzar son los siguientes, el general, argumentar sobre la necesidad de que exista la regulación del procedimiento en el ordenamiento jurídico para que la sociedad civil pueda conformar la terna para proponer gobernadores departamentales; el primer objetivo específico, identificar cómo está conformada la sociedad civil en el Consejo Departamental de Desarrollo; y el segundo objetivo específico, establecer las disposiciones legales que regulan los requisitos para ser gobernador departamental.

La presente investigación tendrá aplicado el método de investigación jurídico deductivo, porque se obtendrá una conclusión conforme al estudio de leyes, principios hechos concretos, partiendo de lo general a lo específico, aplicando el tipo de investigación documental, en el cual se utilizarán leyes, expedientes y noticias sobre el problema de la presente investigación, utilizando el nivel de profundidad explicativo.

El contenido del presente estudio se inicia con el tema de la sociedad civil, con el desarrollo de este subtítulo se permitirá definir a la sociedad civil en el ámbito de Derecho Administrativo y cuáles son las funciones que le

asigna la ley, y el papel que juega dentro del Consejo Departamental de Desarrollo. El segundo subtítulo trata el tema del gobernador departamental, permitiendo conocer los antecedentes de cómo surgió en la historia, la necesidad de que el presidente de la República nombre una persona de su entera confianza para que lo represente en cada departamento y saber qué requisitos debe cumplir regulados en la ley para ser gobernador, así mismo qué funciones debe desempeñar. Finalmente se desarrollará el proceso para conformar la terna, es decir que se conocerá el proceso que utiliza en la actualidad la sociedad civil para el desarrollo del proceso para conformar la terna, la forma del proceso de elección a gobernador departamental y los efectos jurídicos que surgen del proceso de elección.

Sociedad civil

Definición

La definición de sociedad civil, en sentido amplio corresponde a todos los ciudadanos que no pertenecen a ninguna institución de gobierno, la sociedad se concibe como un grupo humano cimentado en un sistema de roles, una estructura social basada en su idiosincrasia, en sus costumbres y tradiciones, que les permiten valorar conductas de aceptación general y tomar decisiones con un enfoque de solidaridad hacia objetivos comunes, que les permita desarrollarse íntegramente como sociedad.

Villatoro Shunimann & Calderón Maldonado (2002) explican:

Quando hablamos de sociedad, tenemos que tener presente ciertos elementos necesarios para su conformación, es decir que para definir lo que es una sociedad, debemos entenderla como una agrupación humana que generalmente se encuentra localizada, en un territorio dado, relativamente permanente y con ciertos caracteres que le son inherentes como, por ejemplo; a. permanencia, b. cooperación, c. organización, d. solidaridad, e. régimen económico social. (p.11)

A la sociedad que interactúa activamente en el ámbito político, en la toma de decisiones, se le da una categoría especial, toda vez que sobre su responsabilidad descansan que las políticas públicas sean congruentes con las necesidades de la mayoría; y son denominadas como organizaciones de sociedad civil, “el término organización civil, se refiere a las

organizaciones de países en desarrollo que realizan programas, proyectos o acciones enfocada al desarrollo.” (Mochi & Girardo, 2015, p. 66)

Mario Palomo en el documento “Entre la memoria del poder y el poder de la memoria: la sociedad civil”, explica:

El manejo cotidiano de la expresión “Sociedad Civil”, gira en torno al imaginario de un campo de fuerzas ajeno al trabajo estatal que paradójicamente se enfrenta a él para pedir cuentas o bien, es identificada, con organizaciones que realizan las actividades sociales/culturales/ que el estado no desarrolla (ONG´s). También entendido este concepto como un concierto de mediaciones revestidas de un aura “democrática” que permiten la oxigenación de los conflictos sociales de forma negociada. Pero es la recurrencia de las distintas fuerzas expresadas lo que devela que el concepto de “sociedad civil” nos remite, al mundo de las relaciones de poder, y que dichas relaciones correctamente historizadas pertenecen no a relaciones de poder abstractas, sino más bien derivada de una relación de poder muy particular.

La sociedad civil, en la esfera del poder político, fiscaliza la actividad del Estado, o lo complementa ejerciendo actividades en la que el Estado no interviene, si bien es cierto se han abierto espacios de concertación y diálogo para la toma de decisiones políticas, aún falta mucho por hacer, pero se ha avanzado gracias a los movimientos sociales, que han demandado su inclusión en el ejercicio de la administración pública, el poder constituido, la administración de los recursos del Estado en atención a sus necesidades y demandas. El proceso reclamación de los derechos de participación de los pueblos indígenas en la gestión pública, no es bienvenida, la fiscalización de los recursos destinados a propiciar el

desarrollo de las comunidades, forzar la descentralización del poder de ejecución y la exigencia de forjar la política pública con base a las necesidades sentidas de los pueblos, significa para el Estado, la pérdida de poder.

Sol Arriaza (2012) expone:

Aun así, la propuesta de ampliar la participación ciudadana encuentra resistencia en posiciones que cuestionan el que un ciudadano o una ciudadana común y corriente puedan o tengan las condiciones y las cualidades necesarias para influir –más allá del voto- en los asuntos de Estado. Esto se expresa en la poca disposición de las autoridades legítimamente elegidas, para aceptar la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión de los bienes públicos y en el ejercicio del gobierno que se les ha entregado por las urnas. Por otro lado, teniendo también como referente el desencanto de la participación ciudadana en las urnas, se cuestiona el que el pueblo esté en disposición y posibilidad de asumir la responsabilidad de coadyuvar en la planeación, diseño, ejecución, acompañamiento y vigilancia de las políticas públicas. Se argumenta, que no es solo cuestión de interés, sino también de capacidad, de tiempo y de movilización. Con estos argumentos se elude la responsabilidad del Estado y los gobernantes de promover y facilitar la construcción de sujetos sociales como recurso para la superación de la exclusión y se entroniza la aceptación de la exclusión social como realidad insuperable o natural. (p.26)

Los líderes de los movimientos, sociales desde sus limitaciones culturales, educativas, económicas han forjado un conjunto de relaciones sociales que, a diferencia de la definición de sociedad en términos generales, tienen por objeto la búsqueda del bien común en forma sectorizada, surgiendo el concepto de organización civil, concepto que ha sido utilizado tradicionalmente para nombrar a los representantes de estos sectores en los espacios públicos de toma de decisiones. Sin embargo, es importante

mencionar que por la incidencia de estos sectores organizados en la toma de decisiones el concepto correcto para designarlas es sociedad civil organizada.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el documento PNUD y las Organizaciones de Sociedad Civil: Una Política de Compromisos encontrada en su página electrónica, explica:

La creciente complejidad de las organizaciones de sociedad civil impone demandas nuevas y más complejas al PNUD. Durante el último decenio, las OSC, con inclusión de las ONG, los movimientos populares, los sindicatos, las federaciones de mujeres, las asociaciones oficiales y oficiosas, las coaliciones de base comunitaria, y las organizaciones de los pueblos indígenas han surgido como una poderosa fuerza de defensa de la justicia social y la equidad entre fronteras y dentro de ellas. Esto es en gran parte resultado del impacto de la mundialización sobre el sistema intergubernamental, el papel cambiante del estado - nación y la difusión de la era de la información. (pp. 2-3)

Las organizaciones de sociedad civil dentro de un país lo conforman todos aquellos sectores organizados, cuya función es la mejora de su sector, y el respeto a sus derechos exigiendo que el desarrollo sea integral y llegue a todos los rincones del país, tomando en consideración las necesidades de cada sector organizado. Es fundamental mencionar la organización de los pueblos indígenas, que son un sector importante, por constituir la mayoría de la población guatemalteca y residen en el área rural, circunstancia que los margina del desarrollo del resto del país.

El Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005) ilustra en relación a los pueblos indígenas, lo que a continuación se transcribe en su parte conducente:

La población indígena –mayoritariamente de origen maya...según el Informe de Desarrollo Humano registra los peores índices de desarrollo: las áreas geográficas habitadas por la población indígena son las que muestran los peores índices en general. Esta situación muestra un déficit histórico, producto de un largo período de discriminación y de explotación de los indígenas, que han caracterizado a esta sociedad. (p. 12)

Aun con los problemas sociales supra citados la población indígena motivada por la necesidad de mejorar su entorno, inició con organizaciones de base; otros sectores que interactúan en diferentes ámbitos de la sociedad, iniciaron el proceso de organización para poder gestionar finalidades comunes, los pueblos maya, xinca, garífuna, conformaron sectores organizados, los cooperativistas, las pequeñas y medianas empresas, las organizaciones campesinas, las organizaciones de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de mujeres, inician un movimiento social histórico para hacer vales sus derechos, levantar la voz y tener incidencia en las políticas de desarrollo que han afectado a su sector. La sociedad guatemalteca, está enmarcada en un territorio cuya historia remonta a ciento noventa y nueve años de independencia, en este territorio cohabitan 25 etnias, con cosmovisiones, tradiciones y culturas diferentes, unidas únicamente por el sentir de ser

guatemaltecos y organizados políticamente por la Constitución Política de la República de Guatemala, sin embargo, la característica de multiétnica de la sociedad guatemalteca hace que aun prevalezcan diferencias sustanciales entre las condiciones de vida de los diferentes sectores, motivados por aspectos culturales, de diferenciación social, exclusión, acceso a los servicios básicos que el Estado debe propiciar a su población.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014) en el Plan Nacional de Desarrollo 'K'atun: Nuestra Guatemala 2032, expone:

En la historia reciente, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996, se previó un cambio en el curso de la historia del país. La finalización de treinta y seis años de conflicto armado interno constituyó la oportunidad para la construcción de un escenario en donde la participación ciudadana, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, cobrarían un nuevo impulso, constituyendo la base desde la cual se reforzaría la consolidación de un Estado democrático. Sin embargo, a dieciocho años de este parteaguas, los avances en materia de desarrollo aún enfrentan grandes desafíos, pues prevalecen serias brechas, inequidades y exclusión. (p. 4)

La participación ciudadana en el ámbito de la toma de decisiones para la formulación de políticas de desarrollo, requiere de un esfuerzo extra, que no es factible para muchos sectores del país, pero también de lucha motivado por la necesidad de propiciar un cambio en la calidad de vida de las comunidades. La población indígena que habita el área rural de Guatemala, se ha caracterizado por ser objeto de la desigualdad, la

exclusión e incluso la discriminación, obstáculos que han tenido que vencer para hacerse escuchar en las diversas esferas del gobierno para la toma de decisiones.

Yagenova & Bá & Ascencio & Garoz (2009), informan:

Los pueblos indígenas han demandado no solamente la necesidad de transformar la naturaleza excluyente y racista del Estado-sociedad que trasciende lo comúnmente denominado “inclusión”, sino también una transformación radical en las relaciones de poder que implica terminar con la desigualdad social, económica y política. Dentro de este marco, han planteado demandas concretas de defensa de sus territorios, del sistema de salud y educación y del derecho indígena. (p.6)

La participación del sector indígena y campesino en el seno de la sociedad civil, ha permitido, transformar las relaciones tradicionales del sector indígena y campesino con el Estado, la lucha y la reivindicación de los derechos de este sector, han girado esencialmente, sobre el acceso y seguridad sobre la tierra, en el proceso de participación y toma de decisiones de política de desarrollo público, en las diferentes instancias de gobierno; con una representatividad autónoma, sin injerencia o control de parte del Estado, que permite la socialización, implementación y control mutuo en las relaciones de poder y toma de decisiones.

Yagenova & Bá & Ascencio & Garoz (2009), advierten:

La posición de los pueblos indígenas frente al Estado parte de la desconfianza histórica, dado que este es considerado como la fuente de su exclusión, discriminación y desigualdad. Es decir, un Estado que somete y oprime a los indígenas, pero a la vez los manipula y los utiliza, a pesar de ello, nunca se ha dejado de incidir y presentar propuestas que lo modificaran con escuetos éxitos. En la actualidad, según opinión del autor, la lucha de los pueblos indígenas por la defensa de sus territorios ofrece una nueva oportunidad para nutrir y adecuar las estrategias encaminadas hacía la sustitución de la democracia liberal por el poder comunal, es decir que todas las decisiones nacionales sean tomadas en asambleas o cabildos territoriales, funcionales y étnicos. El mismo autor plantea, a su vez, que uno de los retos del movimiento-pueblos indígenas es su consolidación como sujeto político. (p.6)

La sociedad civil organizada como sujeto político, es aquella que promulga por la instauración de una sociedad inclusiva, que demanda que el sector gubernamental, tome en consideración las necesidades de la población al momento de establecer políticas públicas de desarrollo desde su planificación, formulación, implementación y fiscalización; la naturaleza jurídica de su organización se enmarca en los parámetros del marco jurídico guatemalteco para justificar su representatividad y conferir certeza jurídica de su representación, como actor político en un Estado democrático de Derecho.

La participación de la sociedad civil, en la administración pública es propiciada por el Estado de Guatemala, quien promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones, haciendo cumplir con el mandato constitucional de ser un gobierno democrático y representativo, lo que

implica la participación de todos los ciudadanos, en la elección de sus autoridades, o la delegación de este derecho en la representación de un sector.

La Corte de Constitucionalidad en el Expediente 1539 – 2017 que contiene sentencia de amparo, en uno de sus considerandos establece:

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República, el régimen de Gobierno del Estado de Guatemala es republicano, democrático y representativo y, que, por consiguiente, es necesario que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana como aquel proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública. (p.11)

Sol Arriaza (2012) citando el Plan de Acción de Québec, suscrito por los presidentes de todos los países de las Américas en el 2001, indica:

Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando constituyen un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec, establece compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales. (p.28)

Funciones

La sociedad civil es sumamente importante para el desarrollo de un país, ya que exterioriza las necesidades de los hombres y mujeres que la conforman, y por lo tanto trabaja para que dichas necesidades sean cubiertas por quienes están obligados a hacerlo de conformidad con la ley.

Sol Arriaza (2012) al respecto dice:

La participación ciudadana, lejos de abandonar el Estado democrático de derecho, como concepto y propuesta de organización social y la democracia representativa como recurso para la organización política del Estado, busca privilegiar la deliberación y así fortalecer las prácticas que conduzcan a la cohesión social, la construcción de acuerdos, la gobernabilidad y la resolución de conflictos por la vía democrática, fortaleciendo la participación ciudadana, más allá del voto. Esta participación ciudadana se concreta en prácticas plurales y diversas de incidencia de la sociedad civil organizada o de sujetos individuales interesados en la gestión de las políticas públicas, tanto nacional, como locales o sectoriales. Para concretar la construcción de un régimen democrático de esta tesitura se requiere que los distintos ejercicios o prácticas de la democracia, -es decir de libre expresión, de consulta a la población y de respeto a la vigencia de la voluntad ciudadana-, tengan un reconocimiento y un rol claramente definido. Así los mecanismos y las prácticas de elección de representantes ante los poderes del Estado, se respeten y se vuelvan efectivamente accesibles para todas y todos los ciudadanos. Que la identificación, diseño, implementación y vigilancia de las políticas públicas cuenten con espacios, oportunidades y condiciones para la efectiva participación de los y las ciudadanas, identificando claramente el alcance de esta participación. (p.26.)

En el ámbito del Derecho Administrativo el Estado de Guatemala, ha descentralizado y desarrollado la norma constitucional contenida en el artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo este el asidero constitucional del artículo 42 de la ley del

Organismo Ejecutivo que otorga competencia a la sociedad civil, para que, de conformidad con su experiencia, el conocimiento del territorio y de las características sociopolíticas de determinado departamento, pueda proponer personas para el cargo de gobernador departamental.

La Corte de Constitucionalidad en el Expediente 1539 – 2017 en la cual se dictó sentencia de amparo, señaló:

Esta Corte determina que el espíritu de la Ley del Organismo Ejecutivo es dar cumplimiento a los artículos 140 y 224 de la Constitución Política de la República, los que, respectivamente, están orientados a que el Gobierno promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones (gobierno democrático y representativo) y la descentralización de la toma de decisiones. Por tal motivo, bajo el contexto y espíritu de la ley, este Tribunal determina que el artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo no puede interpretarse como una simple formalidad, pues ningún sentido tendría esa regulación si la participación ciudadana en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural se ve limitada a proponer candidatos y, luego, el presidente de la República pueda nombrar a otras personas que no hayan sido propuestos por dichos representantes no gubernamentales. Por el contrario, esta Corte, en su función de hacer prevalecer la Constitución Política de la República, considera que la interpretación correcta del artículo 42 de la citada ley ordinaria, tal como lo establecen sus considerandos cuarto y quinto, claramente pretenden favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo cual es perfectamente compatible con el mandato constitucional establecido en los artículos 140 y 224 de la Constitución.

Consejos Departamentales de Desarrollo

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sus siglas SISCODE se encuentra conformado por cinco estamentos, para la toma de decisiones políticas, iniciando desde una plataforma en la que está representada toda la población guatemalteca, pues la organización del

SICODE abarca todas las comunidades del país, a través de los Consejos Comunitarios de desarrollo y en las comunidades en que la extensión territorial y la población es extensa, se divide el territorio en consejos comunitarios de segundo nivel, que se encuentran en barrios, en zonas homogéneas, colonias, asentamientos. En este estamento se identifican los proyectos de desarrollo necesarios para la comunidad. Los proyectos priorizados se presentan posteriormente ante el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, quien prioriza los proyectos a nivel municipal. Los proyectos identificados como prioritarios en el nivel municipal, son sometidos a consideración del Sistema Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, quien, de conformidad con la proyección presupuestaria de asignación anual, analiza y define los proyectos que son prioritarios a nivel departamental; el siguiente estrato es el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural por sus siglas COREDUR, finalmente se concreta el procedimiento administrativo de gestión, en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural por sus siglas CONADUR.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 228 establece: “En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.”

Es necesario mencionar que de conformidad con el artículo 66 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece que en las regiones de desarrollo conformadas por sólo un departamento, el gobernador departamental presidirá y coordinará el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Es decir, a manera de ejemplo el departamento de Petén conforma la región VIII del país, y está conformado por un solo departamento, por lo tanto, el Gobernador Departamental de dicho departamento, también presidirá y coordinará el Consejo Regional de Desarrollo Urbano Rural por la región ya indicada, y por lo tanto tendrá un enlace directo con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural por sus siglas CONADUR.

El artículo 10 del decreto 11 – 2002 del Congreso de la República de Guatemala Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece como funciones del Consejo Departamental las siguientes:

- a) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.

- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento.
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.
- e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- f) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

- g) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de pre-inversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos.
- h) Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de pre-inversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- i) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- j) Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.
- k) Proponer al presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función solo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del artículo 9 de esta ley.

Las funciones del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural están proyectadas, a regir las políticas de gobierno en cada uno de los departamentos que conforman el país, servir de enlace entre las instituciones del Estado con presencia en el departamento para lograr la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las políticas públicas. El Consejo Departamental, es el crisol donde convergen las instituciones del sector público, las instituciones no gubernamentales y sociedad civil para planificar el desarrollo integral del departamento. Así mismo es el medio por el cual cada institución gubernamental informa sobre los avances de su gestión, y es el espacio en donde se le puede exigir a una organización del Estado de que informe sobre determinado acontecimiento, ejecución presupuestaria, avances de proyectos, o su participación en determinado evento.

El Acuerdo Gubernativo 461 – 2002 de la Presidencia de la República de Guatemala, Reglamento de la Ley del Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, amplía las funciones, del Consejo Departamental de Desarrollo en el artículo 36 de la manera siguiente:

- a) Para dar cumplimiento al literal f) del artículo 10 de la Ley, conocer la información que debe proporcionar el Ministerio de Finanzas Públicas antes del uno de marzo de cada año, sobre los montos máximos de preinversión e inversión pública para el año fiscal siguiente;
- b) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, a más tardar el 15 de abril de cada año, sus recomendaciones sobre los montos máximos de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes de la propuesta para el Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente;
- c) Para dar cumplimiento al literal g) del artículo 10 de la Ley, el Consejo propondrá al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, la distribución

del monto máximo de los recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios que lo integran, con base en las propuestas que los mismos consejos de desarrollo realizaron oportunamente; d) Coordinar los mecanismos de información que debe proporcionar el Ministerio de Finanzas Públicas, durante la segunda semana de septiembre, sobre los montos máximos para preinversión e inversión pública por región y departamento, previstos en el proyecto de presupuesto presentado, para su aprobación, al Congreso de la República. En la primera semana de enero, obtendrá del Ministerio de Finanzas Públicas la información sobre los montos máximos aprobados en definitiva; e) Conocer, discutir y aprobar para incluirlos en la agenda de desarrollo departamental, los planes de desarrollo que hayan sido priorizados por los consejos municipales de desarrollo, conforme al sistema Nacional de Inversión Pública, que no sean financiados con recursos propios de las municipalidades; derogado inciso f); g) Cualquier otra atribución o responsabilidad inherente a su naturaleza legal.

De conformidad con el artículo 9 del decreto 11 – 2002 del Congreso de la República de Guatemala el Consejo Departamental de Desarrollo está integrado de la manera siguiente: 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 de elección que se aplicarán en forma supletoria.

Organizaciones que conforman la sociedad civil en el Consejo Departamental de Desarrollo

De conformidad con el artículo 9 de la Ley de los Consejos Departamentales de Desarrollo, las organizaciones que conforman e integran la sociedad civil ante los Consejos Departamentales de Desarrollo a través de sus representantes son: los pueblos indígenas y las

cooperativas que habitan en el departamento, las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento de los sectores de la manufactura y los servicios, las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales, organizaciones campesinas, de mujeres y de trabajadores, así como organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo que operen en el departamento, y también con la Universidad de San Carlos de Guatemala y universidades privadas que operen en el departamento.

Gobernador departamental

Antecedentes

Los orígenes de los gobernadores departamentales, tiene lugar a partir de las figuras del corregidor hispánico en las provincias de Centroamérica, quien ejercía el poder político en las provincias, nombrado por el rey.

Martínez citado por Pic Coroxón (2018), rememora:

La figura del gobernador departamental data desde la época colonial; sin embargo, este título ha variado a través del tiempo. Los diferentes nombres del cargo son: Corregidor, Jefe Político, Gobernador Departamental y Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural: 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 de Jorge Ubico, en 1934, se promulga el Decreto 1987, Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos. Gobernador departamental: En abril de 1946, se promulga el Decreto 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 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo. (p.p. 21-22)

Sin embargo, Calderón (2005) con respecto a los antecedentes del gobernador indica que:

Los Gobernadores Departamentales se originan desde el momento que se da una división del territorio del Estado de Guatemala, aunque dentro de la historia de la Administración Pública en Guatemala ha tenido diversas denominaciones como: Presidente Departamental, Regidor Departamental, Intendente Departamental. Etc. (p, 151)

Avendaño (2019) en el documento “La figura del jefe político departamental en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la primera mitad del siglo XIX”, explica:

El constitucionalismo decimonónico centroamericano, en el nivel del gobierno territorial, se construyó a partir de dos fuentes evidentes: la española y la francesa. La estructura del corregidor hispánico de Antiguo Régimen se utilizó en una asombrosa reformulación con los principios teóricos liberales y el esquema administrativo francés. Corresponde a la Carta Magna gaditana y la Instrucción de 1813 ser la base sobre la cual los estados de Guatemala, El Salvador y Nicaragua establecieron su división política territorial en departamentos (p.64).

Continua exponiendo Avendaño el papel fundamental que empezó a tener el gobernador departamental y su relación directa con el poder ejecutivo, siendo estas la correa de transmisión entre ciudadanos y el poder local,

cumpliendo a las órdenes recibidas, y también negociando para mantener la tranquilidad del vecindario, el jefe departamental continuó con la supervisión y control del clero en su territorio, en virtud que estos últimos tenían bajo su control actividades como la salubridad, la atención hospitalaria, los orfanatos, la instrucción y la educación universitaria.

Asimismo cabe resaltar sus funciones administrativas que le otorgaron la facultad de proponer o modificar reglamentos o leyes de las diversas acciones bajo su mandato tanto ante el poder ejecutivo como el poder legislativo.

El antecedente más cercano del corregidor en Guatemala, tiene su fundamento legal en el acta constitutiva de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente el diecinueve de octubre de 1851, convocada por decreto de veinticuatro de mayo de 1848, para mejorar la organización política de la República y dar más estabilidad a su gobierno y para asegurar el mantenimiento de la paz y el buen orden de los pueblos, para el efecto en su artículo 13 establecía que: El buen gobierno y policía de seguridad y, mejora de las poblaciones, está a cargo de los Corregidores y Municipalidades, que continuarán rigiéndose por las leyes vigentes, especialmente por la de 2 de octubre de 1849, o por las que en adelante se emitieren. - El Gobierno, en los casos en que lo creyere conveniente, o a solicitud de las mismas Municipalidades, puede reformar sus ordenanzas y acomodar su organización a la capacidad de las

poblaciones que representen; así como también decretar los arbitrios que les propongan para aumentar sus fondos, verificando de acuerdo con el Consejo, y poniéndolo oportunamente en conocimiento de la Cámara de Representantes. Acta Constitutiva de la República de Guatemala (1851).

Recuperado de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/13.pdf>

La República de Guatemala en su extensión territorial se divide para su administración en departamentos y estos a la vez en municipios, así lo dispone el artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que estipula:

El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Castillo (2014) puntualiza:

El departamento por definición es la parte en que se divide el territorio del Estado. En España se denomina provincia; en la Argentina, la Provincia es parte del departamento, y en Guatemala, el departamento es departamento; una simple y rígida división del territorio del Estado, para su administración y desarrollo económico y social. (p. 210)

Cada departamento es gobernado por un Gobernador en representación del Organismo Ejecutivo por ende del Presidente de la República de Guatemala, quién a la vez lo nombra tomando en consideración una terna que le es presentada por la sociedad civil con presencia en el Consejo Departamental de Desarrollo, para ejercer su representación, la figura política de gobernador departamental ha sufrido una evolución paulatina de acuerdo al momento histórico.

Definición

El gobernador departamental es el representante del gobierno y por lo tanto al Presidente en su función administrativa en cada departamento del país por conducto del Ministerio de Gobernación. Son 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.

Castillo (2014) informa:

El gobernador es nombrado por el Presidente de la República, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley del Organismo Ejecutivo, artículo 42. Lo destituye el Presidente “cuando a su juicio convenga al mejor servicio público”, artículo 43. El Gobernador suplente, artículo 41, lo nombra el Presidente, conjuntamente con el Gobernador titular. Si por cualquier causa o motivo no se nombra Gobernador Suplente, el Gobernador titular no tiene quien lo sustituya, aparte de que ninguna autoridad de Gobernación o de afuera, puede substituirlo sin incurrir en el delito de usurpación de atribuciones. (p.210)

Se infiere que el Gobernador es el representante directo del Presidente de la República de Guatemala en los departamentos, y de conformidad con el artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala:

El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.

Calderón (2005) define a las gobernaciones departamentales de la siguiente manera:

Las Gobernaciones Departamentales son órganos centralizados, porque dependen directamente del Presidente de la República: son órganos UNIPERSONALES, porque el órgano administrativo está 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. (p.151)

Requisitos

El gobernador departamental será nombrado por el Presidente de la República de Guatemala, y deberá reunir los mismos requisitos y calidades de un Ministro de Estado, teniendo las mismas prerrogativas, por su rango de alto funcionario, además como requisito se ordena que deberá estar domiciliado en la circunscripción departamental durante los 5 años anteriores en el departamento en donde será nombrado.

El artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, establece en su parte conducente que:

Los gobernadores departamentales titulares y suplentes serán nombrados por el Presidente de la República de Guatemala, tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo. Cuando el gobernador obtenga licencia temporal para dejar de ejercer sus funciones, asumirá el gobernador suplente; de igual forma asumirá, cuando el cargo quede vacante por cualquier causa, hasta que sea nombrado el titular....

El gobernador departamental titular, así como el suplente, deben reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado, y los requisitos están establecidos en los artículos 227 y 196 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo estas: a) Ser guatemalteco; b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y c) Ser mayor de treinta años.

Así como los gobernadores departamentales son nombrados por el Presidente de la República, cuando él considere que es conveniente para el servicio público, los puede destituir.

Funciones

Las atribuciones de los gobernadores departamentales, al frente de la administración pública son diversas, siendo la de mayor realce la de representar al Organismo Ejecutivo en el departamento por el cual ha sido nombrado, lo que tiene implicaciones en los ámbitos, de seguridad,

desarrollo, coordinación interinstitucional, fiscalización de la administración pública del departamento, ser el enlace entre los ciudadanos del departamento y el gobierno central.

Calderón (2005) informa:

Con la anterior ley los Gobernadores tenían más determinadas las competencias, puesto que eran delegados del Organismo Ejecutivo y de los Ministros de Estado, con excepción del ministerio de la Defensa Nacional y del ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales pertenecen a otro fuero, en donde los Gobernadores no tienen competencia, pues en el caso de la Defensa existen las Bases Militares, y el de Relaciones Exteriores tiene una competencia diplomática especial, salvo lo que disponía la ley derogada en el artículo 28 de la Ley de Gobernación, que se refiere a los Gobernadores de los Departamentos Fronterizos, que son vigilantes para que se respete el territorio, los que quedaban limitados únicamente a dar el aviso correspondiente de cualquier avance sobre los límites del territorio nacional. (pp. 151-152)

En la actualidad las principales atribuciones de los Gobernadores Departamentales son las señaladas en el artículo 47 de la Ley del Organismo Ejecutivo, que determina las siguientes:

Además de las dispuestas por otras leyes y las contenidas en otras partes de la presente ley, corresponden a los gobernadores departamentales las siguientes atribuciones:

- 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 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, 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.

Una función muy importante de los gobernadores departamentales, además de las establecidas anteriormente, se encuentra en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que en el artículo 9 en su parte conducente establece: “Los consejos departamentales de desarrollo se integran así: a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;”.

El gobernador departamental como Presidente de los Consejos Departamentales de Desarrollo debe de coordinar la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del Departamento, cumpliendo con la naturaleza de los Consejos de Desarrollo de participación de la población Maya, Garífuna y Xinca y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo tomando en cuenta el principio de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Asimismo, debe de contribuir con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) a actualizar las acreditaciones de representantes gubernamentales y no gubernamentales.

En el sector gubernamental debe de coordinar con los Ministerios de Estado y entidades responsables de nombrar sus representantes ante los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES); y en el sector no gubernamental debe de contribuir coordinando los Ministerios y entidades

responsables las convocatorias de las diferentes instituciones o sectores no gubernamentales, para que en asambleas departamentales, elijan a sus representantes titular y suplente ante los Consejos Departamentales de Desarrollo respectivos.

En general el gobernador departamental como presidente del Consejo Departamental de Desarrollo, de conformidad con el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural artículo 38, tiene las atribuciones siguientes:

El Gobernador Departamental ejerce la presidencia y actuará como Coordinador del Consejo Departamental de Desarrollo. En su ausencia le sustituye el gobernador suplente o quién 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; d) 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 presupuesto 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.

El gobernador departamental además de las atribuciones que le faculta la ley, es un mediador en los conflictos que se suscitan en su jurisdicción territorial, para ello debe de contar con una preparación que le permita resolver los problemas sociales con eficiencia y tolerancia, basado principalmente en las relaciones de participación, la escucha de los aportes e ideas de las personas, fomentando una conversación abierta y fluida basada en el respeto y la confianza y llevando al sector público hacia una nueva cultura orientada a mejorar la vida de los ciudadanos. Como representante del Organismo Ejecutivo, debe constantemente informar a la población a través de los medios de comunicación e internet, de los resultados de la gestión de las diferentes instituciones de gobierno que operan en el departamento, así como los montos de dinero gastados en proyectos ejecutados con fondos de desarrollo social.

Proceso para conformación de terna

Proceso que aplica la sociedad civil para conformar ternas.

El proceso para la elección de terna para establecer los tres candidatos que la sociedad civil organizada y con presencia en el Consejo Departamental de Desarrollo presenta al Presidente de la República de Guatemala, no tiene un procedimiento específico; la Ley del Organismo Ejecutivo en el artículo 42 únicamente establece que el Gobernador departamental será electo “tomando en consideración los candidatos propuestos por los

representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo.”

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el artículo 10 inciso k solamente establece como función del Consejo Departamental de Desarrollo proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental, función en la cual solo tendrán voz y voto los representantes de los pueblos indígenas que habiten en el departamento, de las cooperativas que operen en el departamento; 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; de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento; de las organizaciones campesinas, de trabajadores, de organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, de las organizaciones de mujeres; asimismo podrán participar en presentar la terna referida el representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y el representante de las universidades privadas que operen en el departamento.

La participación activa de estos sectores de la sociedad organizada, es meritoria en cuanto refuerzan la democracia por la participación de la sociedad civil en la propuesta de candidatos idóneos para el cargo de

gobernador departamental, sin embargo la función de proponer una terna para la designación de gobernador departamental implica la observancia de los requisitos que la Constitución Política de la República de Guatemala exige para este cargo; además se infiere de las normas citadas, que no existe un procedimiento normativo, en que la sociedad civil base su accionar para la elección de las ternas de candidatos, dejando a su leal saber y entender, a su razón y experiencia el proceso de selección de los candidatos a gobernadores departamentales que integrarán la terna.

La Corte de Constitucionalidad dentro del Expediente 815 – 2018 que contiene sentencia de amparo, resaltó que:

Cabe agregar que la sociedad civil en el informe que rindió al tribunal de amparo de primer grado –folio ciento cuarenta y seis al ciento cincuenta y cinco–, manifestó: “...a pesar de no existir manual o reglamento alguno para elección de gobernadores, realizamos un ritual de selección... Así también, con lo establecido en los artículos 195, 196 y 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así mismo observando, a pesar de no estar obligados, lo establecido en los artículos 1, 3, 6, 15, 16 del Decreto Numero 89-2002, del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley de Probidad y Responsabilidades de funcionarios y Empleados Públicos, por lo que luego de deliberar democráticamente entre los Representantes debidamente acreditados, en el Consejo Departamental de Desarrollo del departamento de Retalhuleu, que especifica el artículo 9 literales e, f, g, h, i, j, k, l, m, n del Decreto número 11- 2002 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y rural, se procedió a llevar la propuesta, al pleno, del Consejo Departamental de Desarrollo, del departamento de Retalhuleu, para que este cumpla con el traslado correspondiente al Señor Presidente Constitucional...” (pp. 15 -16)

En la sentencia claramente se determina que la Corte de Constitucionalidad, le da valor probatorio al informe rendido por la sociedad civil, en el que textualmente se informa a ese órgano jurisdiccional “a pesar de no existir manual o reglamento alguno para elección de gobernadores, realizamos un ritual de selección” es decir un procedimiento basado en acciones difusas, no concretas, tomadas de acuerdo al uso, la tradición o la experiencia de los miembros de sociedad civil. Que dependiendo de su contexto social y el momento político así efectuaran la elección de gobernadores sin sujetarse a un procedimiento preestablecido. Pacheco citado por Calderón (2005) indica: “El reglamento, son un conjunto sistemático de normas jurídicas destinadas a la ejecución de leyes o al ejercicio de atribuciones o facultades consagradas por la constitución,” (p.146)

Al inicio de cada periodo presidencial, la Presidencia de la República de Guatemala convoca a los miembros de los Consejos Departamentales de Desarrollo -CODEDE- con cada uno de los representantes especificados en el artículo 9, incisos del e) al n), de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11- 2002, para presentar la papelería de los candidatos que conformarán la terna para los cargos de gobernador titular y suplente de los veintidós departamentos de Guatemala, convocatorias que son publicadas en el Diario Oficial de Centroamérica, mandando a que en cada Consejo Departamental de Desarrollo a través de

la sociedad civil debidamente representados, se reciban los expedientes de los aspirantes a gobernadores departamentales.

Al recibir la convocatoria la sociedad civil representada ante el Consejo Departamental de Desarrollo, dan cumplimiento a lo ordenado y socializan la convocatoria a través de la Dirección Ejecutiva del Consejo Departamental de Desarrollo, especificando fecha y hora límite de recepción de expedientes y los requisitos para conformar el expediente para optar al cargo de gobernador.

Recibidos los expedientes en el Consejo Departamental de Desarrollo, los representantes de la sociedad civil, en cumplimiento a la literal k) del artículo 10 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, revisan y analizan cada uno de los expedientes de los candidatos, análisis que hacen de acuerdo a su leal saber y entender, utilizando el procedimiento que ellos consideren conveniente para seleccionar a la terna de titulares y suplentes; ello derivado que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no especifica ningún procedimiento para llevar a cabo la selección de la terna, es decir que se deja a criterio de la sociedad civil representada ante los Consejos Departamentales de Desarrollo el procedimiento a seguir, no estando obligados a llevar procedimientos específicos en virtud de no estar reglamentado en la ley.

La Corte de Constitucionalidad dentro del expediente 4427 – 2017 que contiene sentencia de amparo, argumentó:

Sobre ese aspecto -procedimiento de elección de terna-, al examinar tanto la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, como su Reglamento, no se advirtió un procedimiento específico para realizar la conformación de la terna-, sin embargo se estableció lo siguiente: a) en los artículos 9, incisos e) a la n), y 10, literal k), de la Ley ibídem, se establece que una de las funciones del Consejo Departamental de Desarrollo es la de proponer al Presidente la terna de candidatos para los cargos de Gobernador Titular y Suplente (p.14)

La Corte de Constitucionalidad en el expediente arriba citado evidenció la falta de procedimiento para la elección de la terna de candidatos que la sociedad civil le debe presentar al Presidente de la República, para elegir a los gobernadores, circunstancia que repercute en la certeza jurídica de la elección de gobernadores.

Castillo (2014) informa que uno de los objetivos del Derecho Administrativo es:

Reglamentar actividades jurídicas y no jurídicas, “Reglamentar” equivale a dictar normas, requisitos, formalismos y procedimientos. Se reglamentan actividades jurídicas: leyes, reglamentos, acuerdos, resoluciones y contratos y se reglamentan actividades no jurídicas: manuales, instructivos, formularios, memorandos, informes, órdenes, circulares, estadísticas e investigaciones. Las funciones administrativas (planificación, organización, dirección o liderazgo, coordinación, y control, supervisión y revisión) son actividades no jurídicas que se convierten en actividades jurídicas en el momento en que adoptan una forma jurídica, por ejemplo, de ley o reglamento de planificación administrativa. (p.11)

Es decir que las actividades de la sociedad civil en el ejercicio de sus competencias como integrantes de un órgano administrativo, Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, deberían de sujetar sus acciones a un reglamento administrativo; porque al no existir un reglamento que norme el procedimiento para la constitución de la terna de candidatos a gobernadores departamentales, deja el procedimiento a la arbitrariedad, a la improvisación y a la manipulación del procedimiento a seguir.

Castillo 2014, al respecto concluye:

En el periodo de 1925-1945. Los seguidores de Merkl aceptan que la actividad administrativa se basa en la ley, pero, ante, los casos en que no existe ley que aplicar, acuden a la discrecionalidad y a la libertad total. La discrecionalidad se impuso en todas las administraciones públicas y generó efectos negativos: 1. Fomentó la arbitrariedad (en el derecho administrativo arbitrariedad equivale a la ausencia de límites legales). 2. Fomentó la creencia de que no existe el derecho. 3. Fomentó la creencia de que no existe administración de justicia; y 4. Fomentó el abuso de poder y la corrupción administrativa. (p.21)

Requisitos a cumplir para ser candidato

De conformidad al artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los gobernadores departamentales, nombrados por el Presidente de la República de Guatemala, deben de reunir las mismas calidades de un ministro de estado, y aplicando el artículo 196 del mismo

cuerpo legal, los requisitos para ser nombrado gobernador departamental son los siguientes:

- a) Haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado;
- b) Ser guatemalteco;
- c) Hallarse en el goce de sus derechos de ciudadanos; y,
- d) Ser mayor de treinta años.

La promulgación de un reglamento para llevar a cabo el proceso de selección de la terna para candidatos a gobernadores es necesaria, por ser un representante del Presidente en un departamento de la República, para ello deben de fijarse además de los requisitos de ley las calidades y los méritos, como lo menciona Castillo (2014):

Gobierno de los departamentos” se interpreta como la acción de gobernar que persigue el ejercicio de las funciones administrativas (planificación, organización, dirección o liderazgo, coordinación y control, supervisión y revisión), a nivel departamental. El Gobernador participa en la administración departamental. Otra interpretación del gobierno de los departamentos es contraria al texto constitucional. La Constitución atribuye al Gobernador las mismas calidades e inmunidades del ministro de estado, sin atribuirle las prerrogativas. Las calidades son los requisitos del cargo de gobernador: guatemalteco (de origen o nacionalizado), que goza de los derechos ciudadanos (que no se haya suspendido por sentencia judicial o enfermedad), mayor de treinta años (que garantizan madurez y experiencia), y además, que haya estado domiciliado en el departamento durante cinco años anteriores a su nombramiento. A la lista de calidades hay que agregar los méritos: capacidad, idoneidad, y honradez del artículo 113 de la Constitución, sueldo, gastos de representación y trato acorde a su dignidad de alto ejecutivo del gobierno central. “Las inmunidades” se refieren al antejuicio (por el cual no será detenido, salvo delito in fraganti) y a la libertad de opinión sobre los asuntos departamentales. La Constitución no menciona las prerrogativas que reconocerían al gobernador irresponsabilidad por sus opiniones y por

su iniciativa y manera de tratar los negocios públicos en el desempeño del cargo. Se excluyeron las prerrogativas, por la dependencia o subordinación, pero se entienden incorporadas al cargo gracias al principio constitucional de igualdad ante la ley. (p. 211)

Forma del proceso de elección a gobernadores

La sociedad civil de cada departamento ante la falta de un reglamento que oriente su actuar para la elección de los candidatos a gobernadores y así proponer la terna, lo hacen según su propio procedimiento.

En el departamento de Petén el procedimiento efectuado para la elección de candidatos a gobernadores fue el siguiente, la sociedad civil, representada ante los Consejos Departamentales de Desarrollo, previo a analizar lo expedientes de los candidatos, en reunión acuerdan los criterios que van a utilizar ya sea de forma individual o grupal, estableciendo los parámetros a evaluar, asignando una puntuación a cada criterio, posteriormente analizan los expedientes de cada uno de los candidatos a gobernador departamental y proceden a calificar de acuerdo a los razonamientos establecidos previamente; una vez calificados los expedientes extraen los de mayor puntuación y proceden a votar para sacar tres expedientes de titulares al cargo de gobernador y tres expedientes para suplentes.

Los nombres de los candidatos titulares y suplentes se dan a conocer a la población a través de Sesión extraordinaria de los Consejos Departamentales de Desarrollo, posteriormente se elevan los expedientes a la Presidencia de la República, a efecto el Presidente Constitucional de la República, elija dentro de las ternas propuestas al gobernador departamental y su respectivo suplente.

Efectos jurídicos en el proceso de la conformación de terna

Los efectos jurídicos en el proceso de conformación de terna para elegir a candidatos a gobernadores ante la inexistencia de un procedimiento normativo, es que el proceso llevado a cabo por la sociedad civil representada ante los Consejos Departamentales de Desarrollo es de acuerdo a su razonamiento, su experiencia y el conocimiento de las personas. Sin embargo lo anterior conlleva como consecuencia jurídica la elección de candidatos no idóneos por no reunir requisitos académicos y de honorabilidad y probidad, por lo que es necesario que exista un reglamento legal, que complemente los requisitos para candidatos a optar al cargo, así como el procedimiento que se debe de llevar para calificar los currículos de cada uno de los candidatos, y facilitar la auditoría social de la población para transparentar el proceso.

A manera de ejemplo se presenta la situación que se planteó en el Departamento de Quetzaltenango, ya que según la página web de Prensa libre de fecha veintidós de enero del año dos mil veinte, recuperado de <https://www.prensalibre.com/ciudades/quetzaltenango/estos-son-los-requisitos-que-solicita-la-sociedad-civil-para-el-cargo-de-gobernador-departamental/>, la sociedad civil representada ante el Consejo Departamental de ese Departamento, estableció como requerimientos para elegir a la terna de candidatos a gobernador departamental, los siguientes:

- a) persona que tenga liderazgo;
- b) ser originario o avecindado de Quetzaltenango;
- c) conocer la problemática social, económica, política de Quetzaltenango;
- d) contar con experiencia comprobable de gestión y administración pública;
- e) tener conocimiento del marco legal del funcionamiento del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural;
- f) plan de seguridad y estrategia de buena gobernación;
- g) conocimiento sobre la planificación monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo;
- h) conocimiento de los idiomas mayas del departamento (Mam y Quiché);
- i) buenas relaciones humanas.

En el departamento de Petén, la sociedad civil exigió los siguientes requisitos, además de los establecidos en la ley, los siguientes:

- i) constancia de no estar dentro del listado de agresiones sexuales,
- ii) hoja de vida y copia legalizada de su documento de identificación;
- iii) constancia de carencia de antecedentes penales;
- iv) constancia de carencia

de antecedentes policiacos; v) finiquito de la Contraloría General de Cuentas; vi) solvencia fiscal de la Superintendencia de Administración tributaria; vii) certificado de nacimiento; viii) declaración jurada de no ser proveedor del Estado; ix) constancia del Tribunal Supremo Electoral de estar en el goce de sus derechos; x) declaración jurada de no ser deudor o proveedor del Estado; xi) declaración jurada de estar domiciliado por 5 años en el departamento, xii) documentos que acrediten el grado académico; xiii) plan de trabajo, tal como lo expresó la comisión para propuesta de terna de candidatos a gobernador departamental titular y suplente del Consejo Departamental de Desarrollo de Petén que hizo la convocatoria respectiva, lo cual se transmitió a través de un video que fue publicado el 28 de enero de 2020 a través de Red Informativa en las redes sociales. Asimismo, se toma en cuenta las prohibiciones para ser ministro de Estado establecidas en el artículo 197 de la Constitución Política de la República, que establece lo siguiente: “No pueden ser Ministros de Estado: a) Los parientes del Presidente o del Vicepresidente de la República, así como los de otro Ministro 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 costeen con fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas o 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 apoderados de personas individuales o jurídicas, ni gestionar en forma alguna negocios de particulares”.

Como puede observarse ante la ausencia de una norma que reglamente el proceso de selección de la terna a candidatos a gobernadores departamentales, cada Consejo Departamental de Desarrollo a través de la sociedad civil debidamente representada, toma sus propias decisiones en cuanto a los requisitos que deben de presentar los candidatos y en cuanto al procedimiento a utilizar para elegirlos. En consecuencia, cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos establecidos en la ley para para ser candidato a gobernador, puede oponerse a cumplir con estos requisitos, que devienen ilegales por no estar pre-constituidos en una norma legal.

La Corte de Constitucionalidad dentro del expediente 1539 – 2017, en sentencia de amparo, establece:

La Corte de Constitucionalidad, en sentencia de once de junio de dos mil nueve dictada dentro del expediente número setecientos diecisiete guion dos mil ocho, se manifestó: “ (...) Las condiciones habilitantes establecidas en la Constitución para el desempeño de un cargo, de los expresamente regulados en el mismo texto supremo, no podrían ser alteradas por normas de rango inferior, porque entonces desplazarían hacia el poder derivado aquel poder que, por su origen, correspondió a la asamblea constituyente. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, al reconocer a los Consejos Departamentales de Desarrollo, la atribución de proponer ternas para el nombramiento de gobernadores titulares y

gobernadores suplentes (cargo este último que la Constitución no establece), permite un despliegue de orden democrático que canaliza la preferencia del sector no gubernamental de aquellos, pero debe entenderse que el carácter propositivo de la norma no puede imponerse al precepto superior y por tanto de mayor fuerza normativa, por lo que el de la ley deviene en una fórmula programática o recomendatoria que puede orientar, pero no definir, la decisión del jefe del Ejecutivo quien, por lo indicado en los artículos correspondientes citados, es el titular de esa potestad de nombramiento. (p.p. 4-5)

Si bien los gobernadores departamentales, tienen que ser hombres de confianza del Presidente de la República, estos deben de reunir los requisitos legales establecidos en la ley, dentro de ellos el estar domiciliado en el departamento dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento; sin embargo en el proceso de selección de la terna no se cumple con dichos requisitos, ya que la Sociedad Civil representada ante los Consejos Departamentales de Desarrollo, en determinadas situaciones por influencias políticas envían ternas recomendadas por el Gobierno Central, tal como lo menciona Castillo (2014):

La Constitución garantiza un gobierno departamental efectivo y para conseguirlo, establece el requisito específico del domicilio en el Departamento, durante cinco años anteriores al nombramiento, para el efecto de garantizar el nombramiento de una persona identificada con las necesidades y aspiraciones de los habitantes del departamento. Sin embargo, en Totonicapán, el Presidente Cerezo nombró Gobernador al Licenciado Tistoj, no domiciliado en el departamento. El caso revela que en Guatemala no se cumplen los mandatos constitucionales y que no hay sanciones por la falta de los controles administrativos, legislativos y judiciales. (p. 2011.)

Así mismo, como consecuencias jurídicas de la elección de candidatos, sin obedecer parámetros legales, proliferan los actos de corrupción, que son de dominio público, pero difíciles de probar en un procedimiento judicial. Sin embargo se han denunciado estos actos de corrupción, que aunque no se han probado sirven de indicio para establecer la necesidad de reglamentar el proceso de constitución de la terna para elección de gobernadores departamentales.

Castillo (2014) refiere:

La corrupción administrativa es un fenómeno ético, social y económico, que involucra a funcionarios y empleados privados, incluyendo particulares. Sobre la corrupción se dice mucho, sin definirla adecuadamente. La corrupción se identifica con dos hechos: recibir dinero a cambio de favores y sustraer bienes y recursos públicos. El 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas se firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción. En 2001 el Gobierno de Guatemala sancionó el proyecto de “Ley contra la Corrupción. El Foro Nacional contra la Corrupción organizado por OEA y Universidad Rafael Landívar divulgó el concepto de Harvard Josephs Nay: “Corrupción es una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales, debido a intereses personales (familiares o de allegados) o beneficios monetarios o de orden social; o que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales. (p.8)

La corrupción manifestada a través del beneficio monetario o de orden social, es difícil de probarlo toda vez que se da en el ámbito íntimo, y en el caso de sociedad civil por no existir reglamentación o normas legales donde enmarcar sus acciones para elegir a los gobernadores, pueden suscitarse actos de corrupción tal como se evidencia en los actos

denunciados que dieron origen al expediente 4427-2017 de la Corte de Constitucionalidad que son los siguientes:

a) La parcialidad, el dolo y la planificación de seguir desobedeciendo una orden judicial, con el fin de que continúe en el cargo de gobernador, puesto que dentro de los candidatos propuestos se encuentra este, quien es declarado non grato por la población; b) La violación el debido proceso, ya que dentro del procedimiento de la elección de la terna se incumplió con requisitos legales; c) Manipulación de los miembros del Consejo Departamental de Desarrollo, de Alcaldes y de los Sectores que giran en torno a la gobernación; d) No realizaron convocatoria para que la población realizara sus propuestas. (p,p 3-4)

El periódico Prensa libre en su versión digital el día 4 de febrero de 2020 publicó el artículo denominado: “Quienes son los gobernadores departamentales que buscan continuar en el cargo”, recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/quienes-son-los-gobernadores-departamentales-que-buscan-continuar-en-el-cargo/>, que hace referencia a la problemática que se ha suscitado en la elección de la terna de gobernadores, donde justamente los gobernadores en funciones de los departamentos de Suchitepéquez, Retalhuleu, Quetzaltenango, Huehuetenango, Chiquimula, Izabal y Peten buscan continuar en el cargo, pese a que la gestión de algunos ha sido criticada. Por ejemplo se menciona el caso del departamento de Quetzaltenango, ya que Julio César Quemé Macario, actual gobernador, presentó su expediente, en agosto de 2018 sustituyendo en el cargo a Clímaco Rosales. El Colectivo Ciudadano rechaza que Quemé Macario integre la terna para gobernador debido a que durante su gestión no se observaron avances en programas de inversión,

seguridad y desarrollo para el departamento. También se menciona en dicho artículo que el trabajo del actual gobernador de Petén, Victor Sigüenza, ha sido reprobado por parte de la población, en especial por vecinos de Melchor de Mencos. En tanto, Sigüenza indicó que cuenta con el respaldo de una buena parte de organizaciones y que algunas acciones en su contra corresponden a “revanchismos políticos”; y reconoce que ha sido poco el tiempo el que ha tenido para dirigir el departamento, pero que ha mostrado avances durante su gestión.

Los actos anteriores demuestran que por no existir un reglamento que norme el procedimiento para elección de la terna de candidatos a gobernadores departamentales, se pueden elegir a personas no idóneas, sin conocimiento de las necesidades del departamento, sin estudios en administración pública. Los requisitos personales son importantes para efectuar una administración eficaz y eficiente; se requiere capacidad, inteligencia y honradez, como requisitos mínimos para ser un funcionario público.

Conclusiones

El objetivo general para el presente trabajo de investigación consistía en argumentar sobre la necesidad de que exista la regulación del procedimiento en el ordenamiento jurídico para que la sociedad civil pueda conformar la terna para proponer gobernador departamental, por lo que se concluye que es imprescindible la emisión de una ley o reglamento, que regule el procedimiento que debe ejecutar la sociedad civil representada en el Consejo Departamental de Desarrollo para conformar la terna de candidatos a gobernadores, para lograr la transparencia del proceso, evitar las improvisaciones y actos que riñen con la ley, propiciando la participación de los ciudadanos en condiciones de igualdad y brindando certeza jurídica en la elección de candidatos.

El primer objetivo específico que se refería a identificar cómo está conformada la sociedad civil en el Consejo Departamental de Desarrollo, por lo que se obtuvo la siguiente conclusión: la sociedad civil está representada por diversos sectores de cada departamento debidamente organizados e involucrados, tales como los pueblos indígenas, las cooperativas, las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medias empresas de los sectores de la manufactura y los servicios, las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales, las

organizaciones campesinas, de trabajadores, de mujeres, así como organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, la Universidad de San Carlos de Guatemala y las universidades privadas, y que participan en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, de conformidad con lo que establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Finalmente, el segundo objetivo específico buscaba establecer las disposiciones legales que regulan los requisitos para ser gobernador departamental, la conclusión obtenida es que los requisitos establecidos por la ley para optar al cargo de gobernador son únicamente los que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 196, 197 y 228, y por la Ley del Organismo Ejecutivo en su artículo 42, no se puede requerir por otro medio requisitos para ser candidato a gobernador, sin lesionar el orden legal y constitucional, lo cual al ser tan limitadas dichas disposiciones legales se afecta en la idoneidad de los candidatos que se proponen para dicho cargo.

Referencias

Libros

Calderón Morales, H. H. (2005) *Derecho Administrativo Parte Especial*. 5ta Edición. Guatemala.

Calderón Morales, H. H. (2005) *Derecho Administrativo I*. 8va Edición. Guatemala.

Castillo Gonzalez, J.M (2014) *Derecho Administrativo. Teoría General y Procesal Revisado y actualizado 2014*. Guatemala.

Villatoro Shunimann S. E. & Calderón Maldonado L. A. (2002) *Sociología*. 2da Edición. Guatemala.

Libros digitales

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005) *Perfil de Gobernabilidad de Guatemala*. Ediciones Universidad Salamanca.
Recuperado de:
https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/55959/III_perfildeGuatemala.pdf;jsessionid=077B6F63CB354FA60189241FB4D65B90?sequence=1

Pic Coroxón, N. (2018) *La necesidad de que el cargo de gobernador departamental sea a través de una elección popular a nivel departamental*. (Tesis de Licenciatura) Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Recuperado de: <https://glifos.umg.edu.gt/digital/99129.pdf>.

Sol Arriaza, R. (2012) *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>.

Yagenova, S.V. & Ascencio, J. E & Ba Tiul, K.M. & Garoz, B. (2010) *Los movimientos sociales frente al Estado, la democracia y los partidos políticos*. Recuperado de: [file:///C:/Users/GMG/Downloads/Mov_soci_I_completo%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/GMG/Downloads/Mov_soci_I_completo%20(2).pdf)

Publicaciones de Gobierno

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014) *Plan Nacional de Desarrollo 'K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Conadur/Segeplan. Guatemala.

Mochi Alemán, P. Ó. y Girardo Pierdominici, C. (2015). Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado: <https://elibro.net/es/ereader/upana/37261?>

Artículos obtenidos de internet

Asamblea Constituyente (1821) *Acta Constitutiva de la República de Guatemala*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/13.pdf>

Avendaño, X. (2019) “*La figura del jefe político departamental en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la primera mitad del siglo XIX*” que se recuperó de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7001533>

Juárez, R. (22 de enero de 2020). *Estos son los requisitos que solicita la sociedad civil para el cargo de gobernador departamental*. Prensa Libre. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/quetzaltenango/estos-son-los-requisitos-que-solicita-la-sociedad-civil-para-el-cargo-de-gobernador-departamental/>

Palomo, M. [s.f] *Entre la Memoria del Poder y el Poder de la Memoria: La Sociedad Civil.* Recuperado de: <http://www.albedrio.org/htm/documentos/LaSociedadCivil1.pdf>

Por corresponsales. (4 de febrero de 2020) *Quiénes son los gobernadores departamentales que buscan continuar en el cargo.* Prensa Libre. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/quienes-son-los-gobernadores-departamentales-que-buscan-continuar-en-el-cargo/>

Programa de la Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2001) *El PNUD y las Organizaciones de la Sociedad Civil Una Política de Compromisos.* Recuperado de: file:///C:/Users/GMG/Downloads/2001_El-PNUD-y-las-Organizaciones-de-la-Sociedad-Civil-Una-Politico-de-Compromisos_SP.pdf.

Red Informativa. (28 de enero de 2020). *Estos son requisitos que solicita la sociedad civil para el cargo de gobernador departamental. Integrantes de la sociedad civil en Petén, brindaron detalles sobre los procesos para la elección de la terna para cargo de gobernador.* Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=521010561873098>

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Proceso De Planificación y Aprobación De Los Proyectos Financiados Con Recursos Asignados A Los Consejos Departamentales De Desarrollo.* Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/ejes_presupuesto_abierto/Proceso%20de%20Planificacio%cc%81n%20y%20Aprobacio%cc%81n%20de%20los%20Proyectos%20Financiados%20con%20Recursos%20Asignados%20a%20los%20Consejos%20Departamentales%20de%20Desarrollo%20-%20Secretari%cc%81a%20de%20Coordinacio%cc%81n%20Ejecutiva%20de%20la%20Presidencia.pdf

Materiales legales

Asamblea Nacional Constituyente. (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002) Decreto 11 – 2002 *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.* Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1997) Decreto 114 – 1997. *Ley del Organismo Ejecutivo.* Guatemala.

Corte de Constitucionalidad dentro del Expediente 815 – 2018. *Sentencia de amparo* recuperado de <http://138.94.255.164/Sentencias/840670.815-2018.pdf>

Corte de Constitucionalidad Expediente 4427 – 2017. *Sentencia de amparo* recuperado de <http://138.94.255.164/Sentencias/840281.4427-2017.pdf>.

Corte de Constitucionalidad Expediente 1539 – 2017. *Sentencia de amparo* recuperado de <http://138.94.255.164/Sentencias/836665.1539-2017.pdf>

Corte de Constitucionalidad expediente 4427 - 2017 de la recuperado de <http://138.94.255.164/Sentencias/840281.4427-2017.pdf>

Presidente de la República de Guatemala (2002) Gubernativo Número 461-2002. *Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala.