

EL PODER, AUTORIDAD Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Por: Bin Có, Daisy

De acuerdo al profesional del derecho, José Clodoveo Torres Moss, citando a Porrúa Pérez, “La función del Poder público consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines, función que corresponde al gobierno; y en segundo lugar, el organizar los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público, función que corresponde a la administración pública.”¹

Existen actos concretos de gobierno y administración, orientados a dar coherencia y propiciar la unidad la comunidad, conformada por un grupo social integrado por personas, en el que se conjugan manifestaciones y voluntades individuales que posteriormente se transforman en un interés general, cuya atención efectiva debe ser una de las funciones vitales del ambos.

1. GOBIERNO

Según la Enciclopedia de la Política, es “la compleja función de conducir a las personas y administrar las cosas del Estado o el conjunto de órganos que la cumplen. La tarea de gobernar comprende dos grandes aspectos: conducir personas y administrar cosas.”²

El primer aspecto se convierte en una tarea compleja y sutil, pues implica la dirección, inducción, motivación, estimulación, generación de aliento y desaliento, aplicación de normas disciplinarias, coordinación de esfuerzos, señalización de metas y articulación de actividades para que cada persona cumpla con lo que le corresponde en la vida comunitaria. En lo que se refiere al segundo aspecto, es la “promoción o gestión de las cosas del Estado y la supervisión del proceso de la producción, circulación y distribución de los bienes económicos.”³ Ambos aspectos permiten integrar un buen gobierno.

¹ Torres Moss, José Clodoveo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. TOMO I. Universidad Mariano Gálvez. Guatemala, 1998. Pág. 85

² Borja, Rodrigo. ENCICLOPEDIA POLITICA. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. Pág. 477

³ *Ibíd.*

Para el jurista guatemalteco Hugo Calderón, el gobierno debe ser entendido como “aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se halla al frente de la administración pública. Hay que diferenciar lo que significa la *función política* y la *función administrativa*. El gobierno no sólo tiene que ejecutar la ley sino que además tiene que dotarla de contenido hasta cierto grado. La *función política* o gubernativa, como se le llama, consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y velar por los grandes intereses nacionales, la función política es excepcional y macro. La *función administrativa* por el contrario consiste en realizar los asuntos corrientes y cotidianos del público, siempre cuidando que dicha gestión particular no afecte el interés general y que no altere el orden público.”⁴

Bobbio, Matteucci y Pasquino, en su Diccionario de Política, definen el gobierno “como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado. En consecuencia, con la expresión *gobernantes* se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el estado y con la de *gobernados* el grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno en un área estatal.”⁵

Los mismos autores, proponen una segunda definición del término, más apegado a la realidad del estado moderno, indicando que no solo se refiere al “conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un aspecto del estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del estado son los órganos de gobierno.”⁶

De acuerdo a la Enciclopedia de la Política, el gobierno “en el sentido republicano de la palabra, implica a las tres funciones cardinales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Es el conjunto de órganos que en el ámbito de sus respectivas competencias, dirigen al Estado, dirección que se hace desde la perspectiva de la función legislativa, mediante la formulación del marco jurídico

⁴ Calderón M. Hugo Haroldo. DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004. Pág. 17.

⁵ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino DICCIONARIO DE POLÍTICA. Siglo XXI Editores. Argentina, 2005. Pág. 477.

⁶ *Ibíd.*

estatal; desde la perspectiva de la función ejecutiva, por medio del manejo de los dispositivos de la administración pública, y desde la función judicial, a través de la determinación de lo que es justicia en los casos de controversia de derechos. Las tres funciones son esenciales. Operan independientemente unas de otras pero confluyen en la acción de gobierno, que es una sola.”⁷

En relación a la actividad ejecutada por el gobierno, Hugo Calderón afirma que “es en suma la acción de dirección, la impulsión que parte del centro para la conducción de los asuntos conforme a la política que se fija. Esta actividad se refiere al Estado en su unidad y precede a las funciones jurídicas estatales a quienes dirige de acuerdo a la política que se trace.”⁸ Para el mismo autor, existe una estrecha vinculación entre gobierno y administración pública, pues “ésta actúa dentro de la esfera de su competencia al tenor de las orientaciones que aquel señala de acuerdo con los fines del Estado”.⁹

1.1 Sistema de Gobierno:

Según Torres Moss, “es la manera en que se constituyen los principales órganos e instituciones de un Estado. El sistema de gobierno es la organización (normativa e institucional) del funcionamiento de los controles y responsabilidades constitucionales concernientes al proceso de orientación política. El sistema de gobierno de Guatemala es el sistema presidencialista, que además, presenta las siguientes características: Republicano, democrático y representativo.”¹⁰

a) Gobierno Republicano

Para Lissette Mendoza y Ricardo Mendoza, la *República*, que significa *cosa pública* “es una forma de gobierno en donde los gobernados eligen a sus gobernantes, y el poder no reside en un solo órgano, sino en varios. La República es uno de los más modernos tipos de Estado y desde su origen destaca su oposición a la monarquía: en ésta el jefe del Estado accede al sumo poder por derechos hereditarios, mientras que en la primera el jefe de Estado, que puede ser una sola persona o un colegiado de personas, es elegido por el pueblo directa o indirectamente.”¹¹

⁷ Borja, Rodrigo. ENCICLOPEDIA DE LA POLITICA. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. Pág. 477

⁸ Calderón M. Hugo Haroldo. DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004. Pág. 17.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Mendoza, Lissette y Ricardo Mendoza. CONSTITUCION EXPLICADA – ARTICULO POR ARTICULO. Editorial Jurídica Salvadoreña. San Salvador, 2007. Pág. 183.

¹¹ *Ibíd.*

De acuerdo a lo anterior, la colectividad popular es parte del gobierno, y elige a través de elecciones periódicas al Presidente, quien funge como Jefe de Estado. La periodicidad con la cual los ciudadanos toman decisiones en relación a sus autoridades, permite mantener una relación renovada y perenne entre representante y representados.

Es importante considerar las definiciones que sobre el término han realizado diversos autores. Para Samayoa Palacios, es la “forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente.”¹² Por su parte, Manuel Osorio define República como “cuerpo político de una nación. Forma de gobierno representativo en que el Poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente. Como forma de gobierno fue conocido en Grecia y Roma, mantenida en la Italia medieval y generalizada en Europa luego de la Revolución Francesa.”¹³ A su vez, Andrés Serra Rojas, expresa “el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado. Este carácter lo diferencia de la monarquía.”¹⁴

b) Gobierno Democrático

Es definido por José Luis Samayoa, como el “Sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes, es decir, democracia implica la participación del pueblo en el gobierno”.¹⁵

Según Manuel Osorio “La democracia es una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición del pueblo. Proviene de la palabra griega *demos*, pueblo, y *kratos*, autoridad, y también fuerza o poder. En un sentido político es muy difícil determinar el contenido de la democracia, ya que ni siquiera existe conformidad con los autores con respecto a lo que debe entenderse por pueblo. En acepción moderna y generalizada, democracia

¹² Samayoa Palacios, José Luis. LA ADMINISTRACION PUBLICA. Instituto Nacional de Administración Publica. www.inapgt.com. Fecha de consulta: Octubre 16 de 2007.

¹³ Osorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1997. Pág. 666.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México, 2006. Pág. 143.

¹⁵ Samayoa Palacios, José Luis. LA ADMINISTRACION PUBLICA. Instituto Nacional de Administración Publica. www.inapgt.com. Fecha de consulta: Octubre 16 de 2007.

es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y, consecuentemente sus gobernantes.”¹⁶

Para Andrés Serra, “La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos.”¹⁷ Esta definición es respaldada por Hugo Calderón cuando afirma que “en consecuencia democracia implica la participación del pueblo en el Gobierno, en las decisiones y la gestión de sus gobernantes, a través de la elección popular, en la que se encuentra representado en las autoridades elegidas para los cargos de elección popular (Presidente, Vicepresidente, Diputados al Congreso de la República, Alcaldes Municipales, Etc.), y los nombrados (ministros de Estado, directores y demás funcionarios menores), deben seguir las políticas y planes de gobierno previamente establecidas y pro las cales fueron elegidos los superiores. En un Estado democrático existe el reconocimiento del pluralismo político libre y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural, económica y social.”¹⁸

Los juristas Lissette Mendoza y Ricardo Mendoza, manifiestan que “democracia es el gobierno del pueblo ejercido por el pueblo.”¹⁹ Lo anterior, se traduce como la intervención y predominio del pueblo en el gobierno, así como en el gobierno político del Estado; lo cual significa que la nación es gobernada democráticamente. Agregan además que “Cuando se afirma que una República es democrática se quiere decir que el poder no reside en una clase, sino que pertenece al pueblo.”²⁰

c) Gobierno Representativo

Al respecto, José Luis Samayoa Palacios expresa que “el pueblo gobierna en una forma directa, por medio de los representantes que él elige para el ejercicio de la función administrativa, haciendo legítimo el ejercicio de los gobernantes, que es el fin que inspira la democracia, expresando la voluntad del pueblo a través de sus autoridades.”²¹

Mendoza y Mendoza, lo definen como el “régimen de gobierno en el que el pueblo no gobierna directamente, sino que lo hace por medio de representantes por

¹⁶ Osorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1997. Pág. 221.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México, 2006. Pág. 226

¹⁸ Calderón M. Hugo Haroldo. DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004. Pág. 21

¹⁹ Mendoza, Lissette y Ricardo Mendoza. CONSTITUCION EXPLICADA – ARTICULO POR ARTICULO. Editorial Jurídica Salvadoreña. San Salvador, 2007. Pág. 184.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Samayoa Palacios, José Luis. LA ADMINISTRACION PUBLICA. Instituto Nacional de Administración Publica. www.inapgt.com. Fecha de consulta: Octubre 16 de 2007.

él elegidos. La representación llena los fines de consagrar la legitimidad de los gobernantes, de expresar la voluntad del pueblo, de suministrar una imagen de la opinión y de determinar una mayoría gubernamental. Representación es la relación establecida entre los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado con un órgano, en virtud de la cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquellos.”²²

Sobre el mismo tema, Andrés Serra expresa “En formas políticas representativas, el pueblo ejerce su función por medio de sus representantes legítimos. Tal el caso del ejercicio del poder legislativo, que ejercen los diputados”.²³ Por su parte, Hugo Calderón manifiesta que “en el Sistema Representativo el régimen de gobierno en el que el pueblo gobierna en una forma directa, por medio de los representantes que él elige para el ejercicio de la función administrativa. Esta definición es propia de los sistemas de gobierno democráticos. En el sistema representativo debe hacer legítima el ejercicio de los gobernantes, que es el fin que inspira la democracia, en donde se expresa la voluntad del pueblo a través de sus autoridades.”²⁴

2. El enfoque gubernamental

Es necesario abordar algunos conceptos relacionados con la administración pública considerando que es la ciencia relacionada con lo gubernamental, se refiere a las diversas actividades desarrolladas por los órganos que la ejercen a partir de su estructura y funcionamiento, lo cual permite al Estado cumplir sus fines.

Samayoa Palacios, hacer referencia a la definición de Leonard De White, para quien “la administración pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública. Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”.²⁵

El especialista en Administración Pública, Héctor Hugo Vásquez Barreda, realiza una importante comparación de diversos autores en relación a la definición

²² Mendoza, Lissette y Ricardo Mendoza. CONSTITUCION EXPLICADA – ARTICULO POR ARTICULO. Editorial Jurídica Salvadoreña. San Salvador, 2007. Pág. 184.

²³ Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México, 2006. Pág. 226

²⁴ Calderón M. Hugo Haroldo. DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004. Pág. 22.

²⁵ Samayoa Palacios, José Luis. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Universidad Autónoma de Barcelona. España, 2002. Pág. 109

del término, iniciando con Luther Gulick para quien la Administración Pública “es aquella parte de la ciencia de la Administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Gulick reconoce que existen problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; sólo porque, por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en conjunto. Por su parte, John M. Pfiffner señala que la Administración Pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos; finalmente, Woodrow Wilson dice que la Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática de ley. Toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación y cobro de un impuesto, la condena de un criminal la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar.”²⁶

Vásquez Barreda afirma que “la Administración Pública es pues, la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada por autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. La Administración Pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno.”²⁷

El mismo autor agrega que “significa primordialmente las labores de las empresas civiles que se encarga, por mandato legal de tramitar los negocios públicos que se les han asignado. Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos y en esa forma la Administración Pública puede ser de carácter central, departamental, municipal o local. Puede abarcar también las actividades de tipo legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de leyes. Abarca así mismo las funciones de las cortes en su papel de administradores de la justicia; a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del ejecutivo, etc. en esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, de la rama legislativa, de la rama judicial de la rama militar, etc. Por lo que respecta a la actividad específica de la aplicación, la administración pública podría a su vez, referirse a administración de personal, de presupuesto, de materiales, financiera, etc.”²⁸

²⁶ Vásquez Barreda, Héctor Hugo. ¿CÓMO ESTUDIAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Guatemala, 2007. Pág. 1.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Vásquez Barreda, Héctor Hugo. ¿CÓMO ESTUDIAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Guatemala, 2007. Pág. 1.

Para el jurista guatemalteco, Jorge Mario Castillo González, “la administración pública es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala, persigue la realización del bien común, es un servicio a cargo de personas (funcionarios y empleados) que ejecutan funciones administrativas con efectividad.”²⁹ Por lo que al respecto es importante mencionar el criterio de Vásquez Barreda, en relación a que “un administrador público tiene que estar seguro de que sus acciones se ajusten a las prescripciones legales. En consecuencia, debe consultar constantemente los códigos y reglamentos que indican la forma de proceder.”³⁰ Lo cual le permitirá cumplir adecuada y eficientemente con sus funciones al servicio de la ciudadanía.

Para Cabrero Mendoza, la configuración gubernamental en los municipios, está marcada por procesos políticos locales, entre otros se mencionan: el perfil del alcalde, su capacidad de liderazgo, el nivel profesional de los administradores que conforman su equipo, su capacidad de propuesta y generación de proyectos, así como la composición política del Concejo Municipal y su articulación interna. Lo ideal es que la configuración gubernamental logre un cierto grado de cohesión interna y capacidad de propuesta de un proyecto local de desarrollo, esto le permite iniciar una acción colectiva, buscando construir una acción pública en conjunto con los actores no gubernamentales.³¹ Según el autor, ese es el verdadero significado de gobernar.

En conclusión, lo gubernamental se refiere a la acción de los gobiernos, ejecutada a través de su administración pública y comprende las decisiones, políticas, planes, programas, proyectos, procesos y actividades desarrolladas por los gobiernos en sus distintos niveles para cumplir con su función.

²⁹ Castillo González, Jorge Mario. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Editorial Impresiones gráficas de Guatemala. Guatemala, 2002. Pág. 19.

³⁰ Vásquez Barreda, Héctor Hugo. ¿CÓMO ESTUDIAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Guatemala, 2007. Pág. 3

³¹ Cabrero Mendoza, Enrique. ACCION PUBLICA Y DESARROLLO LOCAL. Fondo de Cultura Económica. FCE. 2005.