



Universidad de San Carlos de Guatemala
Dirección General de Investigación
Programa Universitario de Investigación en Asentamientos Humanos

INFORME FINAL

VACIO LEGAL EN LA CREACION DE DEPARTAMENTOS. Obstáculos administrativos en los casos de Playa Grande Ixcán (El Quiché) y Coatepeque (Quetzaltenango). 2008-2014. Anteproyecto de ley para la administración política territorial de departamentos.

Equipo de Investigación

Coordinador: José Florentín Martínez López
Investigador: Julio Fredy Simón Caná

Guatemala, 15 de enero de 2015.

Unidad Avaladora: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

M. Sc. Gerardo Arroyo Catalán
Director General de Investigación

Ing. Agr. MARN Julio Rufino Salazar
Coordinador General de Programas

Licda. Sandra Elizabeth Herrera Ruiz
Coordinadora del Programa Universitario de Investigación
en Asentamientos Humanos (PUIAH)

Coordinador del Proyecto
José Florentín Martínez López

Investigador
Ing. Julio Fredy Simón Caná

Partida Presupuestaria: 4.8.63.9.64
Año de Ejecución: 2014

Indice General

No.	Descripción	Pág.
	Indice General	I
	Indice de Tablas	ii
	Indice de Figuras	iii
	Título del Proyecto	iv
	Resumen	v
	Abstract	vi
1	Planteamiento de Problema	1
1.1	Descripción del problema	1
1.2	Definición del problema	1
1.3	Justificación del problema	2
2	Marco teórico y estado del arte	2
3	Objetivos	9
3.1	Objetivo General	9
3.2	Objetivos específicos	9
4	Hipótesis	10
5	Materiales y Métodos	10
5.1	Area Geográfica	10
5.2	Descripción del método	11
5.3	Definición de las variables	11
5.4	Periodo de investigación	11
6	Resultados	11
6.1	Como y cuando, fueron creados los departamentos	11
6.2	Experiencias de otros países en relación a la administración política territorial	23
6.3	Diagnóstico de los municipios que han solicitado convertirse en departamentos	29
6.3.1	Municipio de Coatepeque	29
6.3.2	Municipio de Ixcán	43
6.4	Análisis de las causas que originan modificaciones en la administración política territorial	65
6.5	Determinación de los requisitos que deben cumplir los municipios para convertirse en departamentos.	65
6.6	Diseño del proceso administrativo para la creación de nuevos departamentos	66
6.7	Análisis de la forma de organizar los municipios en el nuevo departamento	66
6.8	Incidencia en las políticas públicas de administración de los departamentos en Guatemala	67
	Antecedentes	67

	Exposición de motivos	67
	Propuesta de anteproyecto de ley de creación de departamentos en Guatemala	73
7	Matriz de resultados	75
8	Discusión de resultados	76
9	Actividades de gestión, vinculación y divulgación	77
10	Conclusiones	77
11	Recomendaciones	78
12	Bibliografía	78
13	Anexos	79

TITULO DEL PROYECTO

VACIO LEGAL EN LA CREACION DE DEPARTAMENTOS. Obstáculos administrativos en los casos de Playa Grande Ixcán (El Quiché) y Coatepeque (Quetzaltenango). 2008-2014. Anteproyecto de ley para la administración política territorial de departamentos.

Resumen

El territorio del Estado de Guatemala se divide en 8 regiones, 22 departamentos y 338 municipios. En la Constitución Política de la República aprobada en 1985, en el artículo 224, quedó establecida la división administrativa. *El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios... 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.* En el año 1986 fue aprobada la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto del Congreso No. 70-86, que creó las regiones: 1. Metropolitana; 2. Norte; 3. Noroccidente; 4. Suroccidente; 5. Central, 6. Nororiente; 7. Suroriente; y 8. Petén. En el año 2002 fue aprobado el Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal que estableció, el procedimiento administrativo y los requisitos para la aprobación de municipios, con modificaciones en el año 2010.

Para la creación de departamentos existe un vacío legal en el ordenamiento jurídico guatemalteco. En años recientes habitantes de los municipios de Ixcán y Coatepeque manifestaron su interés por su conversión a departamentos. El día 25 de septiembre de 2009, integrantes del comité Pro-Gestión del Departamento de Ixcán presentaron una solicitud ante la Gobernación Departamental en Santa Cruz del Quiché argumentando que su extensión territorial es de 1,575 Kms²., en ella residían 85,320 habitantes, sin embargo no contaban con un presupuesto acorde con la extensión territorial y el tamaño de su población; además hace falta una carretera que los conecte con la cabecera departamental. En el Congreso de la República se encuentra la Iniciativa de Ley número 4386 con fecha 18 de agosto de 2011, que crearía el departamento de Coatepeque, la cual fue remitida a la Comisión de Gobernación para su dictamen.

Un nuevo esfuerzo se inició el 18 de octubre de 2012, cuando el Comité Pro-Gestión del departamento de Coatepeque (COPRODECO), solicitó al Presidente de la República una audiencia para entregarle la propuesta de creación. Ante esto la Secretaría Privada de la Presidencia trasladó la solicitud al Ministro de Gobernación y éste pide un dictamen a la Dirección de asuntos jurídicos. En el documento de respuesta se señala que *al no existir norma ordinaria que regule el procedimiento presenten el expediente directamente al Congreso de la República.* COPRODECO de nuevo ratifica su intención el día 10 de abril de 2013 cuando presentaron ante Gobernación Departamental de Quetzaltenango la solicitud de trámite del expediente para la creación del

departamento. El cual hasta esta fecha hace un recorrido incierto. Ante esta situación, se realizó el estudio: *"VACIO LEGAL EN LA CREACION DE DEPARTAMENTOS. Obstáculos administrativos en los casos de Ixcán (El Quiché) y Coatepeque (Quetzaltenango). 2008-2014. Anteproyecto de ley para la administración política territorial de departamentos"*. Este estudio se planteó como objetivo general elaborar un Anteproyecto de Ley para la Administración Política Territorial de los Departamentos, en el cual se establece los requisitos mínimos de población y territorio; para la creación de nuevos departamentos. Entre ellos un nuevo departamento debe tener por los menos tres municipios, los cuales deben ser creados de acuerdo con las leyes vigentes.

Palabras claves: 1. Administración Política territorial de Guatemala. 2. Creación de departamentos. 3. Municipio Ixcán. 4. Municipio Coatepeque. 5. Formación de la Ley. 6. Técnica Legislativa. 7. Vacío legal. 8. Requisitos para un nuevo departamento.

Abstract

The territory of the state of Guatemala is divided into 8 regions, 22 departments and 338 municipalities. In the Constitution of the Republic approved in 1985, Article 224, was established administrative division. The territory of the Republic is divided for administrative purposes into departments and these into municipalities. But when it benefits the interests of the nation, Congress may amend the administrative division of the country, establishing a system of regions, departments and municipalities or any other system without impairing municipal autonomy. In 1986 was approved Introductory Regionalization, Congressional Decree No. 70-86, which created regions: 1. Metropolitan; 2. North; 3. Northwest ; 4. Suroccidente; 5. Central 6. Northeast; 7. Suroriente; and 8. Petén. In 2002 was approved by decree No. 12-2002 of the Congress, Municipal code, the administrative procedure and requirements for approval of municipalities rule was amended in 2010.

The creation of departments facing a loophole in Guatemalan law. In recent years, residents of the municipalities of Ixcán and Coatepeque expressed interest in its conversion to departments. On September 25, 2009, members of the committee Pro-Ixcán Department filed an application with the Interior Department in Santa Cruz del Quiché arguing that the territorial extension of the municipality is 1,575 square kilometers and 85,320 inhabitants residing therein without but did not have a budget consistent with the territory and the population size; also need a road that connects with the provincial capital. The Congress is the Measure number 4386 dated August 18, 2011, which would create the department of Coatepeque, which was forwarded to the Commission of Government for its opinion.

A new effort was launched on October 18, 2012, when the Committee of the department of Coatepeque (COPRODECO), asked the President a hearing to give the proposed establishment. Before this the Private Office of the President forwarded the request to the Minister of the Interior and he asks an opinion to the Legal Bureau. In the response document states that the absence of ordinary rule governing the procedure to submit the file directly to Congress. COPRODECO again confirms its intention on April 10, 2013 when they appeared before the Interior Department of Quetzaltenango application processing the record for the creation of the department. Which to date makes an uncertain journey. In this situation, the study was conducted: "EMPTY IN CREATING LEGAL DEPARTMENT. Administrative obstacles in cases of Ixcán (El Quiché) and Coatepeque (Quetzaltenango). 2008-2014. Bill for territorial political administration departments. This study was presented as general objective to develop a Draft Law for Territorial Administration Policy Departments in which the minimum population and territory is established; for the creation of new departments. Including a new department must have at least three municipalities, which must be created in accordance with applicable law.

1. Planteamiento del problema

1.1 Descripción del problema

El 24 de abril de 1946 fue emitido el Decreto No. 227 del Congreso de la República. Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República. En el mes de noviembre del año 1997, fue aprobado por el Congreso de la República de Guatemala el Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, en su artículo 54 derogó el Decreto No. 227, regulaciones que fueron subsumidas en el Capítulo, V, Gobierno de los Departamentos, referidos a las funciones de los gobernadores, como representante del presidente de la República. En su artículo 41 se refiere a los Gobernadores Departamentales: *"El gobierno de los departamentos está a cargo de un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República"*. Sin embargo no se halla un asidero legal que regule la creación de los departamentos.

En los años más recientes, diversas poblaciones han solicitado que algunos municipios sean aprobados como departamentos. Sin embargo al no existir una norma que estipule los requisitos a cumplirse para convertir un municipio en departamento y menos aún no está señalado el procedimiento administrativo a seguirse, las solicitudes no tienen certeza de ser resueltas. En caso extremo se deja la decisión de su aprobación o no, a los diputados del Congreso.

1.2 Definición del problema

El artículo 224 de la Constitución incluye la posibilidad de modificaciones en la administración territorial; cuando señala que el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, cuando convenga a los intereses de la Nación. Esta expresión necesita concretizarse para mensurar la conveniencia. Sin embargo no existe ninguna norma jurídica que señale los requisitos que debe cumplir un municipio para ser convertido a departamento y aún no existe un procedimiento administrativo para tramitar esta situación.

Es por ello que el estudio planteado buscó respuestas a las siguientes interrogantes: 1) ¿Cuáles fueron las circunstancias para crear los departamentos en Guatemala?, 2) ¿Qué procedimientos se han utilizado en otros países para modificar la administración política territorial?, 3) ¿Cuáles son las causas que han originado modificaciones de la administración territorial en otros países? 4) ¿Cuáles podrían ser los requisitos que deben llenar los municipios para ser convertidos en departamentos. 5) ¿Cuál sería la ruta del proceso administrativo para la aprobación de un nuevo departamento? 6) ¿Cómo se estructurarían los municipios en el nuevo departamento?

1.3 Justificación

Con la aprobación de La Ley de Ejecutivo, se derogó el Decreto 227, Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República de Guatemala. Esto vino a provocar un vacío legal (*vacatio legis*) que impide conocer: ¿Cuáles son los requerimientos para que un municipio se convierta en departamento?. Igualmente ¿Cuál es el procedimiento administrativo que deben seguir las solicitudes de aprobación de un nuevo departamento?. Los resultados del estudio se concretarán en la elaboración de un anteproyecto de Ley posibilite la creación de departamentos, constituyéndose en novedoso como aporte de esta entidad académica. Este anteproyecto puede ingresarse al Congreso de la República al hacer uso de la facultad de iniciativa de ley que posee. Esto permitirá tener una incidencia en las políticas de administración territorial de la república.

2. Marco teórico y estado del arte

Desde el año 1985, en la Constitución Política de la República quedó establecida en el artículo 224, la división administrativa. *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.*

De esta forma en el año 1986, al aprobarse la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto del Congreso No. 70-86. Fueron creadas las regiones: 1. Metropolitana (integrada por los municipios del departamento de Guatemala); 2. Norte (Baja Verapaz y Alta Verapaz); 3. Noroccidente (Huehuetenango y Quiché); 4. Suroccidente (Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos); 5. Central (Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla), 6. Nororiente (El Progreso, Izabal, Zacapa, Chiquimula) 7. Suroriente (Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa) y 8. Petén (Conformada por los municipios del departamento de Petén).

Para su administración el territorio del Estado de Guatemala actualmente se divide en 8 regiones, 22 departamentos y 338 municipios. La localización de la población en el territorio, presenta por un lado concentración y dispersión. La Región Metropolitana integrada por el departamento de Guatemala que ocupa el 2% del área total del país, en él residían al año 2002 el 22.62% de la población total y se prevé que al presente año disminuya su participación a 21.10%.

En el lado opuesto se encontraba la región de Petén con el 32.9% del territorio y en él se localizaba el 3.26% de la población y se prevé que ascienda a 4.45% en el presente año.

Cuadro No. 1. República de Guatemala. Población total por regiones. Años 1950-2015. En valores absolutos.

		Población Total						
No.	Regiones-departamentos	1950	1964	1973	1981	1994	2002	2015
1	Metropolitana	438,913	810,858	1,108,186	1,311,192	1,813,825	2,541,581	3,353,952
	Guatemala	438,913	810,858	1,108,186	1,311,192	1,813,825	2,541,581	3,353,952
2	Norte	256,125	356,983	387,481	437,610	699,257	992,161	1,555,918
	Alta Verapaz	189,812	260,498	280,524	322,008	543,777	776,246	1,256,486
	Baja Verapaz	66,313	96,485	106,957	115,602	155,480	215,915	299,432
3	Noroccidente	375,012	538,027	667,253	759,518	1,072,043	1,502,054	2,353,391
	Huehuetenango	200,101	288,088	368,567	431,343	634,374	846,544	1,264,449
	Quiché	174,911	249,939	298,686	328,175	437,669	655,510	1,088,942
4	Suroccidente	790,343	1,161,665	1,326,112	1,586,420	2,139,414	2,711,938	3,915,869
	San Marcos	232,591	336,959	389,760	472,326	645,418	794,951	1,121,644
	Quetzaltenango	184,213	270,916	312,787	366,949	503,857	624,716	863,689
	Suchitepéquez	124,403	186,634	202,253	237,554	307,187	403,945	568,608
	Totonicapán	99,354	141,772	166,809	204,419	272,094	339,254	537,584
	Sololá	82,921	107,822	127,268	154,249	222,094	307,661	491,530
	Retalhuleu	66,861	117,562	127,235	150,923	188,764	241,411	332,815
5	Central	305,363	514,362	571,754	685,852	881,994	1,232,898	1,789,834
	Escuintla	123,759	270,267	277,031	334,666	386,534	538,746	761,085
	Chimaltenango	121,480	163,153	194,735	230,059	314,813	446,133	685,513
	Sacatepéquez	60,124	80,942	99,988	121,127	180,647	248,019	343,236
6	Nororiente	285,281	428,573	506,856	560,381	749,328	956,448	1,268,288
	Izabal	55,032	116,685	169,818	194,618	253,153	314,306	455,982
	Chiquimula	112,841	149,752	158,177	168,863	230,767	302,485	406,422
	Zacapa	69,536	96,554	105,739	115,712	157,008	200,167	236,593
	El Progreso	47,872	65,582	73,122	81,188	108,400	139,490	169,280
7	Suroriente	323,951	450,967	528,465	581,327	751,129	933,381	1,202,871
	Jutiapa	138,925	194,774	233,232	251,068	307,491	389,085	472,304
	Santa Rosa	109,836	157,040	177,159	194,168	246,698	301,370	375,001
	Jalapa	75,190	99,153	118,074	136,091	196,940	242,926	355,566
8	Petén	15,880	26,562	64,114	131,927	224,884	366,735	736,010
	Petén	15,880	26,562	64,114	131,927	224,884	366,735	736,010
REPUBLICA		2,790,868	4,287,997	5,160,221	6,054,227	8,331,874	11,237,196	16,176,133

Fuente: Elaborado por José Florentín Martínez López con datos de los Censos Nacionales de Población de los años: 1950, 1964, 1973, 1981, 1994 y 2002. Estimaciones de Población 2015. Guatemala, DGE e INE.

Al año 2002, un número bajo de departamentos aumentaron su participación porcentual en la población total. El departamento de Guatemala concentró el 15.73% en 1950 y 22.62% en el año 2002, aumentó su participación en 6.89% en la población total. A este año el segundo departamento fue Huehuetenango que participó en 7.53%, le siguió San Marcos, 7.07%.

Al año 2015 se ha estimado que los departamentos que concentraron mayor población además de Guatemala fueron: Huehuetenango, 7.80%; Alta Verapaz, 7.66% y San Marcos, 6.93%.

A continuación se ubicaron, Quiché (6.60%), Quetzaltenango (5.35%), Escuintla (4.74%) y Petén (4.45%). Los departamentos que tienen una menor participación en la distribución de la población son: El Progreso (1.06%), Zacapa (1.48%), Baja Verapaz (1.84%).

Cuadro No. 2. República de Guatemala. Participación departamental en la población total. 1950-2015.

No.	Departamentos	Extensión territorial		Participación departamental en la población total de la república (En porcentajes)				
		Kms ² .	%	1950	1973	1981	2002	2015
1	PETEN	35893	33.21	0.57	1.24	2.18	3.26	4.45
2	ALTA VERAPAZ	10600	9.81	6.8	5.44	5.32	6.91	7.66
3	IZABAL	7452	6.89	1.97	3.29	3.21	2.8	2.81
4	HUEHUETENANGO	7353	6.80	7.17	7.14	7.12	7.53	7.8
5	QUICHE	7314	6.77	6.27	5.79	5.42	5.83	6.6
6	ESCUINTLA	4498	4.16	4.43	5.37	5.53	4.79	4.74
7	SAN MARCOS	3552	3.29	8.33	7.55	7.8	7.07	6.93
8	JUTIAPA	3256	3.01	4.98	4.52	4.15	3.46	2.94
9	SANTA ROSA	3218	2.98	3.94	3.43	3.21	2.68	2.33
10	BAJA VERAPAZ	2986	2.76	2.38	2.07	1.91	1.92	1.84
11	ZACAPA	2775	2.57	2.49	2.05	1.91	1.78	1.48
12	CHIQUMULA	2400	2.22	4.04	3.07	2.79	2.69	2.51
13	GUATEMALA	2196	2.03	15.73	21.48	21.66	22.62	21.1
14	SUCHITEPEQUEZ	2147	1.99	4.46	3.92	3.92	3.59	3.51
15	QUETZALTENANGO	2130	1.97	6.6	6.06	6.06	5.56	5.35
16	JALAPA	2012	1.86	2.69	2.29	2.25	2.16	2.18
17	RETALHULEU	1945	1.80	2.4	2.47	2.49	2.15	2.06
18	CHIMALTENANGO	1865	1.73	4.35	3.77	3.8	3.97	4.2
19	EL PROGRESO	1850	1.71	1.72	1.42	1.34	1.24	1.06
20	TOTONICAPAN	1078	1.00	3.56	3.23	3.38	3.02	3.28
21	SOLOLA	1038	0.96	2.97	2.47	2.55	2.74	3.01
22	SACATEPEQUEZ	532	0.49	2.15	1.94	2	2.21	2.14
República		108,889	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaborado por José Florentín Martínez López con datos de los Censos Nacionales de Población de los años: 1950, 1964, 1973, 1981, 1994 y 2002. Proyecciones de población. 2003. Guatemala, DGE e INE.

La población total durante el periodo 1950-2002 se multiplicó cuatro veces. De 2,790,868 de habitantes al inicio ascendió a 11,237,196 personas en el año 2002, incrementándose ocho millones. Al año 2015 se estima que la población total será de 16,176,133 personas. La localización de la población en el territorio, presenta por un lado concentración y dispersión. La Región Metropolitana integrada por el Departamento de Guatemala que ocupa el 2% del área total del país, en él residían al año 2002 el 22.62% de la población total y se prevé que al presente año disminuya su participación a 21.10%. En el lado opuesto se encontraba la región Petén con el 32.9% del territorio y en él se localizaba el 3.26% de la población y se prevé que ascienda a 4.45% en el presente año.

Por departamentos como manifestación de la distribución desigual de la población, se prevé que al año 2015 el 20.73% de la población total se localizara en el departamento de Guatemala que ocupa el 2.03% del territorio. En el departamento de Petén, 33.21% del territorio se ubica el 4.41% de la población total. Al año 2,002, un bajo número de departamentos aumentaron su participación porcentual en la población total. El departamento de Guatemala concentró el 15.73% de la población total en 1950 y 22.62%% en el año 2002, aumentando su participación en 6.89%. A este año el segundo departamento fue Huehuetenango que participó en 7.53%, le siguió San Marcos, 7.07%.

Al año 2015 se ha estimado que los departamentos que concentraran mayor población además de Guatemala serán: Huehuetenango, 7.82%; Alta Verapaz, 7.77% y San Marcos, 6.93%. A continuación los departamentos de Quiché (6.73%), Quetzaltenango (5.34%), Escuintla (4.70%) y Petén (4.55%). Los

departamentos que tendrán una menor participación en la distribución de la población serán: El Progreso (1.05%), Zacapa (1.46%) y Baja Verapaz (1.85%).

La República de Guatemala tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados. Está dividido en 22 departamentos y 338 municipios. En promedio cada municipio tiene un área de 322 kilómetros cuadrados divididos en 15 municipios.

Cuadro No. 3. República de Guatemala. Distribución del territorio por departamentos según áreas y población; totales y promedios. Año 2014.

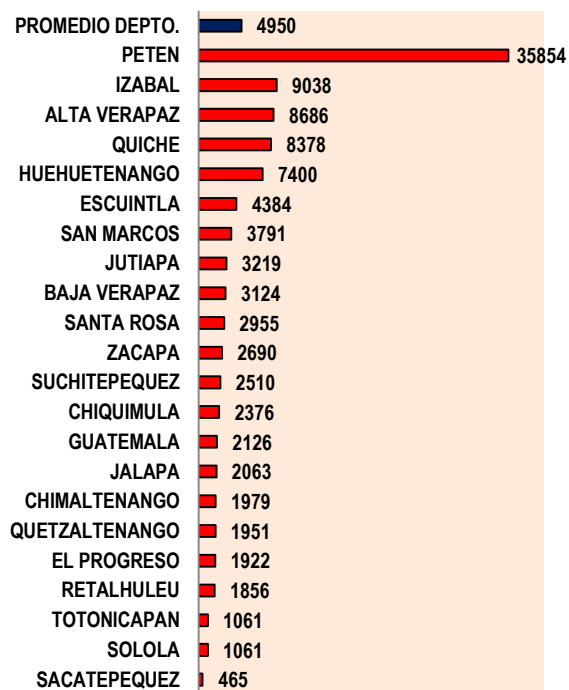
No.	Departamentos	Kms².	Año Creac.	Municipios Por depto.	Prom. Kms².	Pob. Tot 2014	Densidad
1	GUATEMALA	2126	1839	17	125	3306397	1,555
2	EL PROGRESO	1922	1908	8	240	166397	87
3	SACATEPEQUEZ	465	1839	16	29	336606	724
4	CHIMALTENANGO	1979	1839	16	124	666938	337
5	ESCUINTLA	4384	1839	13	337	746309	170
6	SANTA ROSA	2955	1852	14	211	367569	124
7	SOLOLA	1061	1825	19	56	477705	450
8	TOTONICAPAN	1061	1849	8	133	521995	492
9	QUETZALTENANGO	1951	1845	24	81	844906	433
10	SUCHITEPEQUEZ	2510	1836	20	126	555261	221
11	RETALHULEU	1856	1877	9	206	325556	175
12	SAN MARCOS	3791	1866	29	131	1095997	289
13	HUEHUETENANGO	7400	1866	32	231	1234593	167
14	QUICHE	8378	1872	21	399	1053737	126
15	BAJA VERAPAZ	3124	1877	8	391	291903	93
16	ALTA VERAPAZ	8686	1877	17	511	1219585	140
17	PETEN	35854	1866	14	2758	711585	20
18	IZABAL	9038	1866	5	1808	445125	49
19	ZACAPA	2690	1871	10	269	232667	86
20	CHIQUMULA	2376	1825	11	216	397202	167
21	JALAPA	2063	1873	7	295	345926	168
22	JUTIAPA	3219	1852	17	189	462714	144
REPUBLICA		108,889		338	322	15806675	145
PROMEDIO		22		15	322	718785	145

FUENTE: Elaborado por José Florentín Martínez López, con información de Estimaciones de Población. Instituto Nacional de Estadística. 2014.

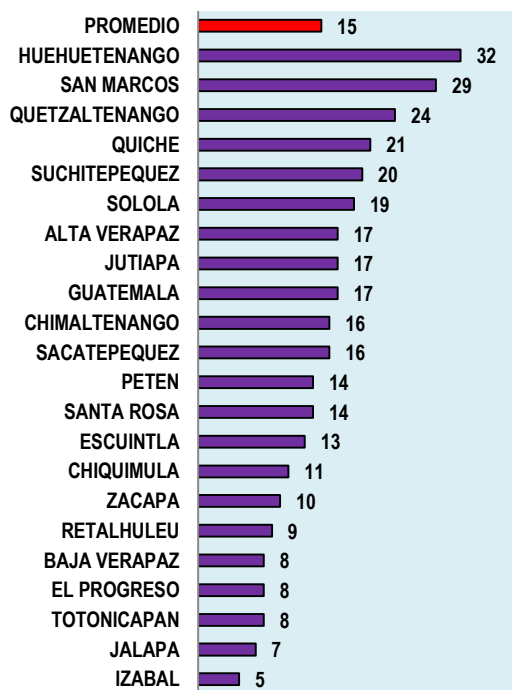
Aunque las excepciones se producen en los departamentos de Sacatepéquez y Petén. El departamento de Sacatepéquez tienen una extensión de 465 kilómetros, en ellos se encuentran 16 municipios. Por lo tanto en este departamento en promedio el municipio alcanza 29 kilómetros cuadrados.

El departamento de Petén tiene una extensión de 35,854 Kms²., actualmente tiene 14 municipios, aquí en promedio cada uno de éstos tiene un área de 2,758 Kms². Estas disparidades territoriales hacen necesario establecer políticas de administración territorial.

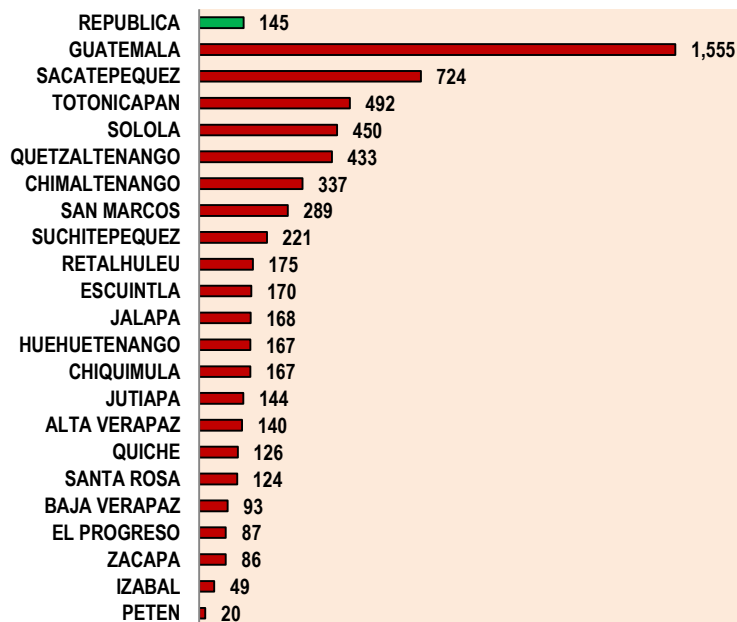
**Gráfica No. 1. República de Guatemala.
Departamentos según extensión territorial.
Año 2014.**



**Gráfica No. 2. República de Guatemala.
Departamentos según número de municipios. Año
2014.**



**Gráfica No. 3. República de Guatemala. Departamentos
según densidad de Población por Kilómetro cuadrado.**



Fuente: Elaborado por José Florentín Martínez López, 2014.

La creación de municipios ha sido tutelada por diferentes códigos municipales. Así, en el año 2002, son emitidas 3 leyes básicas relativas a la administración territorial (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República; La Ley de Descentralización, Decreto No. 13-2002). Además el Código Municipal actual, Decreto No. 12-2002. En este se establece entre otras, el procedimiento administrativo para su creación y los requisitos, para ser aprobados.

En cuanto a la creación de departamentos, actualmente enfrentan ausencias o vacíos legales en el ordenamiento jurídico guatemalteco. El 24 de abril de 1946 fue emitido el Decreto No. 227 del Congreso de la República. Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República. (Modificado por Decreto Presidencial 146. Adicionado por Decreto presidencial 586. Suprimido el último párrafo del artículo 6º. Por Decreto 37-73 del Congreso). Finalmente en el mes de noviembre del año 1997, fue aprobado por el Congreso de la República de Guatemala el Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, en su artículo 54 derogó el Decreto No. 227, regulaciones que fueron subsumidas en el Capítulo, V, Gobierno de los Departamentos, referidos a las funciones de los gobernadores, como representante del presidente de la República. En su artículo 41 se refiere a los Gobernadores Departamentales: "El gobierno de los departamentos está a cargo de un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República. También habrá un gobernador suplente". Sin embargo no se halla un asidero legal que regule la creación de los departamentos.

A pesar de lo anterior, diversas poblaciones han manifestado la necesidad e interés de que municipios sean aprobados como departamentos. En el año 2009, habitantes del municipio de Ixcán y más recientemente vecinos de Coatepeque han manifestado interés por convertir estas áreas geográficas a departamentos. El día 25 de septiembre del año 2009, integrantes del comité Pro-Gestión del Departamento de Ixcán presentaron ante la Gobernación Departamental de Santa Cruz del Quiché una solicitud dirigida al Presidente de la República, para la aprobación del departamento con cabecera en Playa Grande. Para ello argumentó que la extensión territorial del municipio es de 1,575 kilómetros cuadrados, a esa fecha allí residían 85,320 habitantes. Sin embargo no contaban con un presupuesto acorde con la extensión territorial y población; además falta una carretera directa hacia la cabecera departamental (Santa Cruz de El Quiché).

Al indagar en el Congreso de la República el archivo de iniciativas, se encuentra una de ellas con el número 4386, que pretende la creación del departamento de Coatepeque. Este documento es de fecha 18 de agosto de 2011 y pasó a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen correspondiente. Luego el 18 de octubre de 2012, integrantes del Comité Pro-Gestión del departamento de Coatepeque (COPRODECO), solicitaron al Presidente de la República una audiencia para entregarle la propuesta de creación. Ante esto el Subsecretario administrativo de la Secretaría Privada de la Presidencia trasladó la solicitud al Ministro de Gobernación. Aquí solicitaron un dictamen a la Dirección de asuntos jurídicos. El contenido de éste señala que al no existir norma ordinaria

que regule el procedimiento que dicha organización social presente el expediente directamente al Congreso de la República. A pesar de lo anterior, un nuevo esfuerzo se inicia el día 10 de abril de 2013 integrantes del COPRODECO presentaron ante la Gobernación Departamental de Quetzaltenango la solicitud de trámite del expediente respectivo para la creación del departamento. El cual hasta esta fecha hace un recorrido incierto. Lo descrito evidencia la necesidad de generar una norma jurídica ordinaria que regule el procedimiento administrativo para la creación de departamentos.

La premisa inicial para la creación de regiones, departamentos y municipios; debe responder a una política de administración política territorial. Al revisar los datos departamentales actuales se ve que existen disparidades en la distribución de la población. En el caso de Petén es el departamento de mayor extensión y en ella se localiza el 4.45% de la población, lo cual provoca que los gobiernos locales tengan mayores dificultades para la dotación de servicios públicos por la localización dispersa de la población. Si se dividiera la extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados entre el número de departamentos, en promedio cada una de estas circunscripciones territoriales debería medir 4,949.5 kilómetros cuadrados. Tienen una extensión mayor, los departamentos de: Quiché, Huehuetenango, Izabal, Alta Verapaz y Petén. Si fuera el indicador de población en promedio cada departamento debía poseer el 4.55% de la población total, sin embargo poseen porcentajes mayores, los departamentos de Escuintla, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Alta Verapaz, Huehuetenango y Guatemala. A lo anterior se agrega las características geográficas del territorio.

Para generar una norma jurídica se debe tomar en cuenta que el proceso se inicia cuando una iniciativa de ley es presentada al Congreso de la República por quienes están legitimados para hacerlo. El artículo 174 de la Constitución Política de la República, señala que para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. Toda iniciativa debe estar integradas por: 1) Exposición de motivos; 2) Una parte considerativa y fundamentación de ley; y 3) Una parte dispositiva o articulado. Para justificar la iniciativa que se presenta se debe adjuntar un estudio de antecedentes, análisis de preceptos legales relacionados y a través del derecho comparado, un examen de las experiencias con legislaciones de otros países.

El inicio del trámite de la iniciativa de ley se produce al ser introducida al Pleno y leerse su exposición de motivos, para luego ser remitida a una de las comisiones de trabajo del Congreso, para su estudio y dictamen. Una vez hecho el estudio, la comisión o comisiones a las que se hubiere requerido el dictamen, presentarán su opinión ante el Pleno, la cual podrá ser en sentido afirmativo o negativo al contenido del proyecto, el dictamen en sentido positivo da continuidad al proceso de formación de la ley, y el dictamen en sentido negativo, desecha el proyecto y lo remite al archivo.

La calidad de una iniciativa se mensura a través de la técnica legislativa expuesta. Esta es considerada como el conjunto de reglas prácticas y útiles para la composición y redacción correcta de los textos legales, que tiene que ver con su preparación material, con su redacción, su lenguaje, su estilo, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados, así como con su clasificación en libros títulos y capítulos, considerando a su vez el logro, en la etapa de preparación, de la máxima coherencia con el sistema normativo nacional. Es necesario distinguir las clases de iniciativas de ley: Las iniciativas pueden introducir proyectos nuevos, reformar las leyes existentes o proponer la derogatoria de algunas consideradas obsoletas que ya no respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Este estudio pretendió elaborar una propuesta general para la Administración Política Territorial de Departamentos, que incluya el trámite de aquellas solicitudes en este sentido, conversión de municipios a departamentos. Se aclara que el anteproyecto que se presente, no les favorecerá ni afectará a quienes han iniciado su trámite pues a estos no les sería aplicable la propuesta que se presente, por la irretroactividad de la ley, ellos iniciaron su proceso antes, y les es aplicable la normativa anterior.

Las demandas planteadas en los municipios de Ixcán y Coatepeque, serán analizados para desentrañar cuales son las dificultades que se plantean ante la inexistencia de una ley específica. Asimismo los problemas que se plantean en la práctica cuando un municipio pretende que se apruebe como departamento. En una etapa anterior el municipio tiene lugares poblados, pero el departamento requiere como componentes los municipios. Como se resuelve el hecho de que cuando se aprueba un departamento simultáneamente se aprueban nuevos municipios y como consecuencia se tiene que instaurar el gobierno municipal en los nuevos municipios del nuevo departamento.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Elaborar un anteproyecto de ley que regule la Administración Política Territorial en la creación de departamentos. Contribuir a subsanar un vacío de ley existente en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

3.2 Objetivos Específicos

- a) Conocer como fueron creados los departamentos en Guatemala.
- b) Analizar las experiencias de otros países en relación a la administración política territorial.
- c) Elaborar un diagnóstico de la situación de los municipios que han solicitado convertirse en departamentos.
- d) Estudiar las causas que originan modificaciones en la administración política territorial en otros países.

- e) Determinar los requisitos que deben cumplir los municipios para elevarse a departamentos.
- f) Establecer el proceso administrativo para la creación de nuevos departamentos.
- g) Analizar la forma de organizar a los nuevos municipios en el nuevo departamento.
- h) Incidir en las políticas públicas de Administración Territorial de Departamentos en Guatemala.

4. HIPOTESIS

La ausencia de desarrollo en algunos municipios provoca el interés de convertirse en departamentos. La falta de desarrollo puede ser promovido por la desigual distribución de la población y los recursos; otro factor que contribuye es la falta de infraestructura, entre ellas la conectividad originada por las extensas distancias entre los lugares poblados o por la falta de infraestructura vial.

5. MATERIALES Y METODOS

5.1 Area geográfica

Se tomó como referencia los casos de los municipios de Playa Grande Ixcán y Coatepeque; por el interés manifestado a través de comités pro-departamentos. El primero es un municipio que tiene una extensión territorial de 1575 kilómetros cuadrados con una altitud de 250 metros sobre el nivel del mar. La cabecera municipal de Ixcán se encuentra a 374 kilómetros de la Ciudad de Guatemala, vía Cobán, Chisec. El municipio administrativamente pertenece al departamento de Quiché, situado en la región norte de la cabecera departamental. Fue elevado a la categoría de municipio el veintiuno de agosto del año 1985, según Acuerdo Gubernativo No. 772-85. Colinda al norte con la república de México, al sur con Nebaj, Chajul y Uspantán. Al Este con el municipio de Chisec y al Oeste con el municipio de Santa Cruz Barillas. El municipio se encuentra dividido en siete micro regiones según Acuerdo Municipal No. 79-2009. El municipio de Coatepeque fue creado en el año 1765. Se ubica en la latitud, 14°42'10" y longitud 91°51'40". Es parte del departamento de Quetzaltenango, colinda al norte con Nuevo Progreso y El Quetzal del departamento de San Marcos, con Colomba Costa Cuca, Quetzaltenango, al sur con Ocós, San Marcos y Génova Costa Cuca, al Este con Flores Costa Cuca y al Oeste con Pajapita, Ocós y Tecún Umán. La ciudad se encuentra organizada en barrios: El Jardín, Candelaria, El Rosario, Colombita, Guadalupe, San Francisco, La Batalla, Las Casas, Independencia, La Esperanza y Aurora.

Para este estudio se tomaron en cuenta variables cuantitativas. Se analizaron datos correspondientes a escalas territoriales (municipios y departamentos). Extensiones territoriales de los departamentos. Se tomó en cuenta la variable Población, para obtener densidades por Km². También se consideró la variable conectividad.

El proceso incluyó, visitas a bibliotecas, centros de documentación para recopilación bibliográfica sobre creación de departamentos. Se obtuvo información sobre legislaciones con estos objetivos en otros países. Recopilación de información en el campo. Se hicieron entrevistas con funcionarios municipales, organizaciones sociales y representantes de dependencias públicas. La finalidad fue obtener elementos para construir la exposición de motivos del anteproyecto a elaborar, tomando como casos los municipios de Playa Grande Ixcán y Coatepeque.

Con información censal de población se analizó la participación departamental en el total, estableciendo los promedios territoriales y de población. Derivado de ello se establecieron los lineamientos posibles para la creación de departamentos, tanto en requisitos mínimos como la ruta general para el proceso administrativo. Se realizaron talleres con integrantes de los comités pro departamentos y reuniones con asesores jurídicos del ministerio de gobernación.

Este fue un estudio de corte transversal sobre pues fijó su atención en el periodo 2008-2014.

6. RESULTADOS

6.1 Objetivo: Conocer como fueron creados los departamentos en Guatemala.

La división territorial de Guatemala ha tenido varios períodos. Durante la colonia, el territorio guatemalteco se conformó principalmente en la franja de tierra denominada como altiplano y bocacosta.¹ A finales del siglo XVI, las áreas de importancia para la corona española (en lo que corresponde al territorio guatemalteco) fueron las alcaldías mayores de Suchitepéquez, Verapaz (que incluía en ese entonces el departamento de Petén) y Amatique (Izabal). Antes de la creación del régimen de intendencias, en el año de 1785, las alcaldías mayores citadas anteriormente se habían extendido a Sololá, Escuintla, Sacatepéquez y Chimaltenango. Antes de la independencia (1821), se había incorporado al régimen la alcaldía de Totonicapán (que incluía el actual departamento de Huehuetenango). Después de la independencia, uno de los documentos más antiguos de este período en lo que se refiere a la división político administrativa de Guatemala, lo constituye el anexo de la circular del Jefe Político Superior Gabino Gainza del 7 noviembre 1821.

¹ Luis Alberto Padilla. GUATEMALA, Polos de Desarrollo. El Caso de la Desarticulación de las Comunidades Indígenas. 1988. p. 291.

En su circular publicado por el Archivo General de Centroamérica, Gainza es explícito sobre la forma en que se compiló la tabla para facilitar la elección de diputados y suplentes para el Congreso de las Provincias Unidas de Guatemala, con base en el artículo 6° del acta del 15 de septiembre 1821.² Como era usual, la división político-administrativa correspondía a Partidos Parroquias: "Pareció necesario, según el que requiriesen las provincias más distantes y según los trabajos que tendrían que emprender para adquirir los censos y otras noticias concernientes a su respectiva población. Pero habiéndose dispuesto posteriormente que se formasen las tablas del número de diputados y lugares en que debían celebrarse las elecciones por la Junta Provisional donde podían hallarse y adquirirse más datos de nuestra población, se ha efectuado así, y se han impreso las que se acompañan por este mismo correo...":

A partir de esta división político-administrativa, se produce una evolución natural de los nombres geográficos de Guatemala. Al proclamarse la primera Constitución Política del Estado de Guatemala, en Asamblea celebrada decreta el 11 de octubre de 1825, en la Sección 3ª Artículo 35, lo siguiente: *"El territorio del Estado comprende: al norte, todos los pueblos del Partido de Chiquimula con Izabal y el Castillo de San Felipe en el Golfo Dulce, Verapaz y el Petén; al sur, los del antiguo gobierno de Soconusco incorporado al Estado, los de los Partidos de Suchitepéquez, Sonsonate, Escuintla y Guazacapán; y en el centro los de los Partidos de Quezaltenango, Huehuetenango y Totonicapam, Sololá, Chimaltenango, Sacatepéquez y la Nueva Guatemala, capital del Estado"*.

En base a las anteriores Alcaldías Mayores de Suchitepéquez, Sololá, Escuintla, Verapaz, Totonicapán, Chimaltenango y los antiguos Corregimientos de Chiquimula y Quezaltenango, se estableció en el Decreto de la Asamblea Constituyente del 4 noviembre 1825 la división del territorio del Estado de Guatemala en siete departamentos:

"Artículo 1º. El territorio del Estado será dividido en siete departamentos que: 1. Verapaz, que comprenderá el antiguo Partido de este nombre y todo el Distrito del Petén.- 2. Chiquimula, comprende todos los pueblos y valles del antiguo Corregimiento de Chiquimula y Zacapa.-3. Guatemala y Escuintla: le forman todos los pueblos del Partido de Escuintla y Guazacapán, la capital de Guatemala, las villas de Guadalupe y Nueva de Petapa, los pueblos de Mixco, Chinautla, Jocotenango, Pinula, San Pedro Las Huertas, Ciudad Vieja en la capital, San Miguel y Santa Inés Petapa, San Juan y San Cristóbal Amatitlán y la población de Palencia. 4. Sacatepéquez y Chimaltenango. Le corresponden todos los pueblos de Sacatepéquez no comprendidos en el departamento de Guatemala y todos los del extinguido Corregimiento de Chimaltenango.- 5. Suchitepéquez y Sololá, forman este departamento los territorios y pueblos de las Alcaldías Mayores de ambos Partidos.- 6. Quezaltenango y Soconusco. Son comprendidos en este departamento todos los pueblos del extinguido Corregimiento de Quezaltenango y

² Diccionario Geográfico Nacional. 1978.

los del antiguo gobierno de Soconusco.- 7. Totonicapan y Huehuetenango. Los pueblos de éste serán los mismos que formaban antes los Partidos de ambos nombres".

Los artículos 2 al 16 del mismo Decreto establecen: "2º. Los límites de los departamentos respecto a sus confinantes serán los límites que hasta ahora han reconocido el Partido, o Partidos que entran en su formación.- 3o. Los del departamento de Guatemala con los de Sacatepéquez y Chimaltenango por la parte que confinan entre sí, serán los de los curatos a que corresponden los pueblos del mismo Sacatepéquez, respectivamente, en cada uno de los dos departamentos.- 4º. Serán cabeceras de departamento la ciudad de Cobán en el de Verapaz; el pueblo de Chiquimula en el de este nombre; la capital del Estado en el de Guatemala y Escuintla; la antigua ciudad de Guatemala en el de Sacatepéquez y Chimaltenango; el pueblo de Sololá en el de Suchitepéquez y Sololá. El pueblo de Quezaltenango, en el de Soconusco y Quezaltenango, y el pueblo de San Miguel Totonicapán en el de Huehuetenango y Totonicapán.- 5. El departamento de Verapaz será dividido en seis distritos, a saber: Petén, Cajabon, Cobán, Tactic, Salamá y Rabinal.

Los pueblos de estos nombres serán las cabeceras de los distritos respectivos, siéndolo el de los Remedios en el del Petén. -6º. El departamento de Chiquimula se dividirá en siete distritos: Zacapa, Acasaguastlán, Sansaria, Esquipulas, Chiquimula, Jala-pa y Mita; y serán cabeceras de distrito los pueblos de Zacapa, San Agustín, Guastatoya, Esquipulas, Chiquimula, Jalapa y Asunción Mita.-7º. El departamento de Guatemala y Escuinta será dividido en los siete distritos que siguen: Guatemala, Amatitlán, Escuintla, Mistán, Jalpatagua, Guazacapán, Cuajiniquilapa; y serán cabeceras del departamento, San Juan Amatitlán; Concepción de Escuintla; Don García, Jalpatagua, Chiquimula y Cuajiniquilapa.-8º.

En el departamento de Sacatepéquez y Chimaltenango habrán siete distritos: Sacatepéquez, San Lucas, Tejar, Chimaltenango, San Martín, San Juan Sacatepéquez y Patzun.-9º. En seis distritos se dividirá el departamento de Suchitepéquez y Sololá: Joyabaj, Quiché, Sololá, Atitlán, Suchitepéquez y Cuyotenango; y serán cabeceras Joyabaj, Santa Cruz del Quiché, Sololá, Atitlán, Mazatenango y Cuyotenango.-10º. El departamento de Quezaltenango y Soconusco será dividido en cinco distritos: Quezal-tenango, Ostuncalco, San Marcos, Tejutla y Soconusco; y serán cabeceras del distrito, la del departamento, Ostuncalco, San Marcos, Tejutla y Tapachula.-11º. El departamento de Totonicapan se divide en ocho distritos: Totonicapan, Momostenango, Nebaj, Huehuetenango, Malacatán, Soloma, Jacaltenango y Cuilco; y las cabeceras de distrito serán los pueblos de sus nombres, siéndolo Sacapulas del de Nebaj. 12º. Los distritos que contengan dentro de sus territorios uno, dos o más curatos íntegros, tendrán por límite los de los curatos respectivos.-13o. Los distritos que contengan uno o más pueblos pertenecientes a curato o curatos de otros distritos, pero del mismo departamento, extenderán sus límites a los del pueblo o pueblos

que les correspondan.-14º. En los distritos que comprenden uno o más pueblos pertenecientes a curato de otro departamento, se observará en cuanto a sus límites, lo que prescribe el artículo 2º.-15º. Las poblaciones formadas en valles, haciendas y demás posesiones rurales situadas en los límites del departamento de Guatemala en la parte que confina con el de Chiquimula, pertenecerán por ahora al distrito más inmediato, sea cual fuere el departamento a que correspondan.- 16º. Cada distrito se dividirá en tantas municipalidades cuantos pueblos contengan su territorio, que asciendan a doscientos habitantes".

Cuadro No. 4. República de Guatemala. División político-administrativo. Año de 1821.

Partido	Lugares Poblados
Sacatepéquez San José	San Sebastián, Remedios, Chinautla, Palencia, Amatitán, San Cristóbal, Ciudad Vieja, San Juan del Obispo, San Juan Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Lucas, Mixco, Pinula, Petapa, Villa Nueva, San Raimundo, Tejar, Sumpango.
Partido de Verapaz Cobán, Partido de Salamá Partido del Petén Remedios	San Pedro, San Cristóbal, Cahabón, Lanquín. Salamá, Chicaj, Rabinal, Cubulco, Chol, Tactic, Tucurú. San Andrés, San José, San Benito, Santa Ana, Santo Toribio, Dolores, San Luis, San Antonio.
Partido de Suchitepéquez Mazatenango, Partido de Chimaltenango Chimaltenango Partido de Totonicapán San Miguel Totonicapán, Partido de Huehuetenango	Cuyotenango, Samayac y Sambo, Retalhuleu, San Antonio. Tecpan Guatemala, Comalapa, Patzicía, Patzum, Izapa, Acatemango, San Antonio Nejapa, Dueñas, Alotenango, San Martín.
Partido de Quezaltenango	Momostenango, San Cristóbal Totonicapán, Chiquimula. San Pedro Soloma, Chiantla, Cuilco, Malacatán, Nebaj, Sacapulas, Jacaltenango.
Partido de Sololá Sololá,	Quezaltenango, Ostuncalco, San Marcos, San Pedro Sacatepéquez, Tejutla, Ixtahuacán, Zunil.
Partido de Escuintla	San Pedro La Laguna, Chichicastenango, Panajachel, Patulul, Jocopilas, San Andrés Sajcabajá, Joyabaj, Quiché, Atitlán.
Partido de Guazacapán Conguaco Partido de Chiquimula Chiquimula,	Chipilapa, Chiquimulilla, Cotzumalguapa, Guanagazapa, Escuintla, Masagua. Taxisco, Cuajiniquilapa, Guazacapán, Xenicantán, Zacualpa.
Partido de San Luis de la Corona San Agustín Partido de Esquipulas Esquipulas,	Jocotán, San Luis Xilotepeque. Zacapa, Acasaguastlán, Tocoy.
Partido de Jalapa	Quezaltepeque, Asunción Mita, Santa Catarina Mita, Jutiapa.
	Sansaria, Mataquescuintla.

Fuente: Elaborado con datos de Diccionario Geográfico de Guatemala. Guatemala, 1978.

El Decreto del 27 de enero de 1833 de la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala fijó que si por algún evento, o en cualquier tiempo llegase a faltar el pacto federal, el Estado de Guatemala se considera organizado como preexistente a dicho pacto, y con todo el poder necesario para conservar el orden interior y la integridad de su territorio, para poder libremente formar un nuevo pacto con los demás Estados, o ratificar el presente, o constituirse por sí solo, de la manera que más le convenga. A partir de entonces, las sucesivas divisiones administrativas en

que se fue transformando el territorio de Guatemala estuvieron supeditadas a la dinámica económica en función de constituir gobiernos regionales y locales (gobernaciones y alcaldías) con jurisdicción sobre determinadas extensiones territoriales (departamentos y municipios) que garanticen el control territorial y poblacional³.

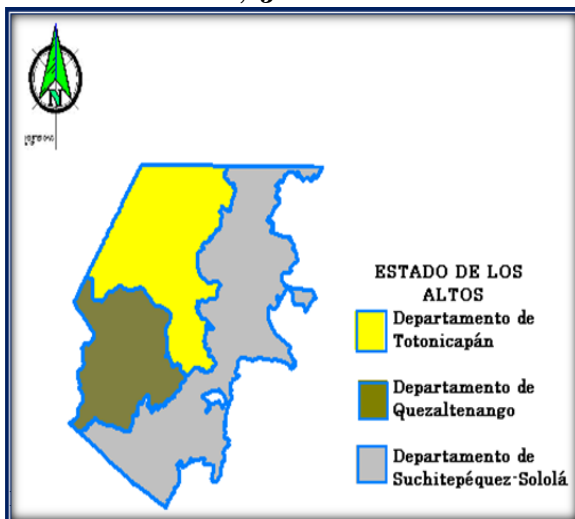
Debido a que se formó el Estado de los Altos uniéndose para el efecto varios departamentos al de Quezaltenango, la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala con fecha 15 de febrero de 1838 en la ley 5a (Recopilación de Manuel Pineda Mont), previo informe de su Comisión de Gobernación dispuso que la resolución se reservara al Congreso Federal y que, mientras se determine sobre las pretensiones de Los Altos, el Gobierno de Guatemala observe una conducta amistosa y pacífica, que fomente la mutua confianza entre los pueblos.

El 17 abril 1839 el Estado de Guatemala emitió por conducto de su Asamblea el Decreto que en su artículo 1º dice: *"El Estado de Guatemala, compuesto de los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Verapaz y Chiquimula es libre, soberano e independiente"*. La Asamblea emitió el 12 de septiembre 1839 el Decreto: *"La Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala: Habiendo tomado en consideración la necesidad que hay que hacer una nueva y conveniente división del territorio, después de la separación de los departamentos que componen el Estado de Los Altos; con presencia de los datos e informes que ha presentado el Gobierno sobre el particular, ha decretado: 1º. El Estado de Guatemala se divide en siete departamentos, a saber: el de Guatemala, el de Sacatepéquez, el de Chimaltenango, el de Escuintla, el de Mita, el de Chiquimula y el de Verapaz. 2º. También componen dos Distritos separados, con inmediata dependencia del Gobierno, Izabal y el Petén.*

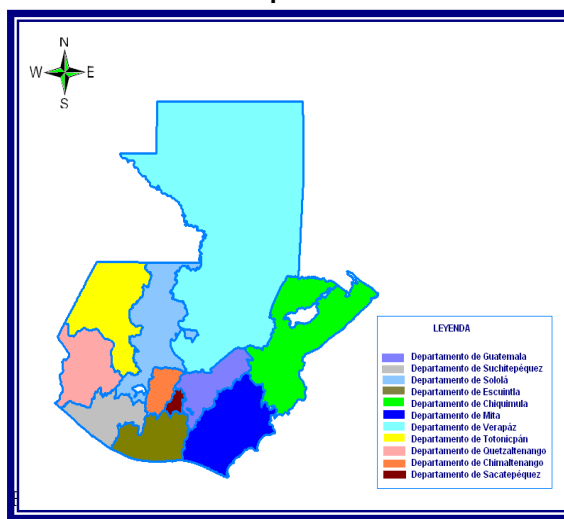
Dentro de la Federación Provincias Unidas del Centro de América, conforme a su pronunciamiento del año de 1838, El Estado de Los Altos comprendía parcial o totalmente, los actuales departamentos de Quezaltenango, Totonicapán, Sololá, San Marcos, Quiché, Retalhuleu y Suchitepéquez. Los orígenes del Estado de Los Altos, deben buscarse años antes de la proclamación de la independencia de Guatemala en el año de 1821. El pueblo de Quezaltenango suscribió el 19 de enero de 1822 un acta desconociendo al gobierno central de Guatemala.

³ Luis Alberto Padilla, 1988. GUATEMALA, Polos de Desarrollo, El Caso de la Desestructuración de las Comunidades Indígenas.

Mapa 1. Estado de los Altos. División político-administrativa. Año 1,838.



Mapa 2. República de Guatemala. División político-administrativa. Año 1840.



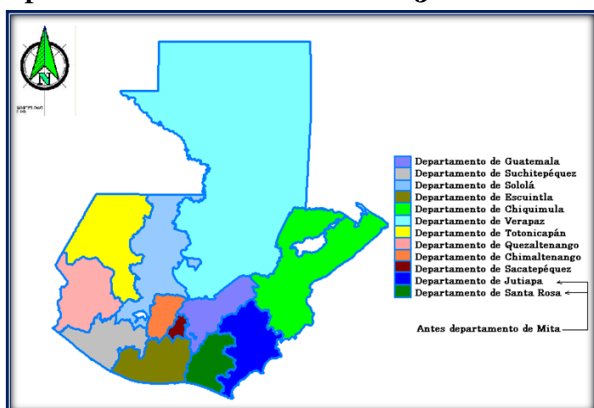
Fuente: Elaboración propia, Guatemala, agosto de 2014.

Para la formación del Estado de Los Altos en 1838 existen suficientes documentos de la época, así como gran cantidad de impresos y hojas sueltas tanto oficiales como particulares, que permiten al estudioso reconstruir los hechos y formarse una idea del estado imperante en el entonces Estado de Guatemala dentro de la Federación. Resumiendo, los pueblos del Occidente u oeste, en el altiplano, se consideraban lesionados con la política central y en un alcance de defensa propia, decidieron segregarse y valerse por sus propios medios.

El Decreto de fecha 26 febrero 1840 reincorporó al Estado de Guatemala los departamentos de Los Altos y la Asamblea Constituyente lo aprobó por su decreto del 18 agosto 1840. El tercero y último pronunciamiento de Los Altos aconteció el 26 agosto 1848; terminó al celebrarse el 8 mayo 1849 en Antigua Guatemala un convenio, aceptado y aprobado por acuerdo del Gobierno del 15 mayo 1849.

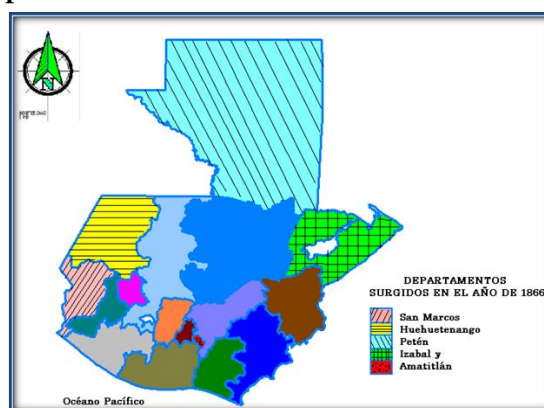
Por Decreto del 17 abril 1839 quedó roto el pacto federal. El Presidente del Estado de Guatemala, por decreto No. 15 del 21 marzo 1847 dispuso que en lo sucesivo fuera República de Guatemala. La Asamblea Constituyente emitió el 15 de septiembre 1848 el decreto No. 7 que aprobó lo actuado y dispuso que el Ejecutivo lo solemnizara" como corresponde a su alta importancia, el 15 de Septiembre, Día de la Patria y de nuestra primitiva Independencia".

Mapa 3. República de Guatemala. División político-administrativa. Año 1852.



Fuente: Elaboración propia, Guatemala, noviembre de 2014.

Mapa 4. República de Guatemala. División político-administrativa. Año 1866.

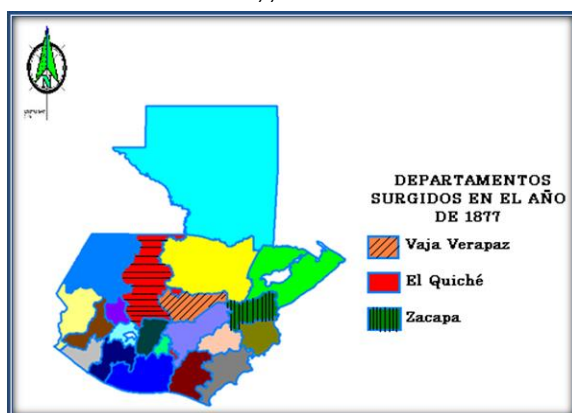


Fuente: Elaboración propia, Guatemala, noviembre de 2014.

De las sucesivas divisiones político-administrativas sufridas por el Estado de Guatemala, se observa una mayor dinámica a partir de 1849, en este período surgen nuevos departamentos principalmente en el área suroccidental del país, con la división del departamento de Suchitepéquez al conformarse el de Sololá, el de Escuintla al crearse el de Guatemala, el de Chimaltenango al crearse el de Sacatepéquez y el de Chiquimula al crearse el de Mita. En el año de 1852, Mita es subdividido en los departamentos de Jutiapa y Santa Rosa

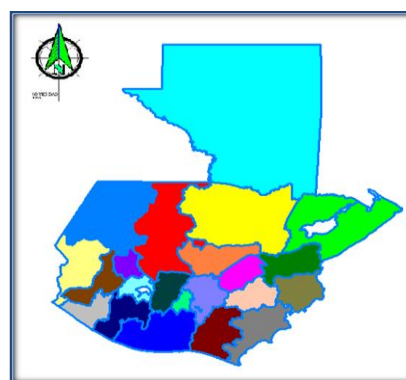
En el año de 1866, se crea el departamento de Amatitlán resultado de la división del departamento de Guatemala, también surge Izabal subdividiendo el de Chiquimula, el de Petén subdividiendo el departamento de Verapaz, el de Huehuetenango subdividiendo el de Totonicapán y finalmente el departamento de San Marcos subdividiendo el de Quetzaltenango, perdiendo éste último la porción de costa que tenía sobre el Océano Pacífico (mapa 4).

Mapa 5. República de Guatemala. División político-administrativa. Año 1877.



Fuente: Elaboración propia. Guatemala, agosto de 2014.

Mapa 6. República de Guatemala División político-Administrativa. Año 2013.



Fuente: Elaboración propia, Guatemala, agosto de 2014.

La dinámica que introduce la producción de café, tanto con la incorporación de nuevos territorios o su dinamización con la actividad del cultivo como por las demandas crecientes de mano de obra, básicamente indígena, lleva a fragmentar aún más los departamentos existentes. En tal sentido, el departamento de Verapaz se divide en Alta y Baja Verapaz, por otro lado, El Quiché surge al dividirse Sololá y el de Zacapa como resultado de la división de Chiquimula.

Finalmente para 1935, la división Político-administrativa actual de Guatemala queda definida por una parte, con la creación del departamento de El Progreso, (13 de abril de 1908), sobre la base de municipios de Zacapa, Jalapa, Guatemala y Baja Verapaz y, por otro lado; con la absorción del departamento de Amatitlán por el departamento de Guatemala.

Cuadro No. 5. República de Guatemala. Departamentos según año de creación por extensión territorial y número de municipios. Año 2014.

Departamento	Kms2.	Año creación	Número municipios
SOLOLA	1061	1825	19
CHIQUMULA	2376	1825	11
SUCHITEPEQUEZ	2510	1836	20
GUATEMALA	2126	1839	17
SACATEPEQUEZ	465	1839	16
CHIMALTENANGO	1979	1839	16
ESCUINTLA	4384	1839	13
QUETZALTENANGO	1951	1845	24
TOTONICAPAN	1061	1849	8
SANTA ROSA	2955	1852	14
JUTIAPA	3219	1852	17
SAN MARCOS	3791	1866	29
HUEHUETENANGO	7400	1866	32
PETEN	35854	1866	14
IZABAL	9038	1866	5
ZACAPA	2690	1871	10
QUICHE	8378	1872	21
JALAPA	2063	1873	7
RETALHULEU	1856	1877	9
BAJA VERAPAZ	3124	1877	8
ALTA VERAPAZ	8686	1877	17
EL PROGRESO	1922	1908	8

Fuente: Elaborado por José Florentín Martínez López con datos del Instituto Nacional de Estadística INE. 2014

Resumen

ALTA VERAPAZ: Conforme al Decreto número 181 del 4 de mayo de 1877 se procedió a dividir el territorio de la Verapaz en dos departamentos: *"Considerando: Que la extensión y crecido número de habitantes de Verapaz y el incremento que en los últimos años ha tomado allí la agricultura, dificultan el régimen gubernativo de ese importante departamento por medio de una sola Jefatura Política. Que no obstante el haberse establecido una Subjefatura en la Alta Verapaz, subsisten los inconvenientes aludidos, por lo que a fin de hacer más eficaz la acción administrativa, es oportuno proceder a la división de aquel departamento.* DECRETA: *Artículo 1° -Se divide el territorio que hoy comprende Verapaz en dos*

departamentos, que se distinguirán respectivamente con los nombres de Alta y de Baja Verapaz. *Artículo 2°* -La jurisdicción de la Alta Verapaz, comprenderá los pueblos que han pertenecido a la Subjefatura Política de este nombre, y a la Baja Verapaz corresponderán los restantes del departamento dividido".

BAJA VERAPAZ: La Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala, en decreto del 4 noviembre 1825 dividió el territorio de la República en siete departamentos, siendo uno de ellos el de Verapaz. Conforme el artículo 4°, del citado Decreto, la cabecera de la Verapaz lo fue la ciudad de Cobán hasta que por disposición del Ejecutivo del 17 junio 1833 la misma pasó a Salamá. Al crearse los departamentos de Alta y Baja Verapaz por decreto del Ejecutivo número 181 del 4 mayo 1877 [V.: Alta Verapaz), la cabecera de la Baja Verapaz fue Salamá, y Cobán la de la Alta Verapaz.

CHIMALTENANGO: Por decreto fechado el 4 noviembre 1825, la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala dividió el territorio en siete departamentos, siendo uno de ellos el de Sacatepéquez-Chimaltenango. Al haberse separado Los Altos para formar el sexto Estado dentro de la Federación, por medio del decreto del 12 septiembre 1839 la Asamblea llevó a cabo una nueva división territorial del Estado de Guatemala, en la que Chimaltenango figuró como departamento separado totalmente del de Sacatepéquez, el que también pasó a constituir por sí solo otro departamento.

CHIQUIMULA: Mencionado como Corregimiento de Chiquimula -calidad que mantuvo durante el período hispánico-, en la Constitución Política del Estado de Guatemala decretada en 11 octubre 1825 también se le denominó así. Por decreto de la Asamblea Constituyente del 4 noviembre 1825 fue erigido en departamento, figurando así en el decreto de la Constituyente del 12 septiembre 1839, que Pineda Mont menciona en su Recopilación de Leyes de Guatemala como Ley 9ª. Con anterioridad, por decreto del Gobierno del 26 noviembre 1831 se dispuso que las poblaciones que se establezcan en la costa norte formen un distrito del departamento de Chiquimula teniendo por cabecera al pueblo nuevamente establecido, al que se le dio la denominación de Lívinston.

El departamento de Chiquimula, que era muy extenso se dividió en dos: Chiquimula y Zacapa, al tenor del siguiente decreto N°. 30 del Ejecutivo: "Considerando que la grande extensión del departamento de Chiquimula, hace ineficaz la acción de las autoridades: Que es conveniente al mejor servicio público y á los intereses particulares remediar aquel inconveniente; y de conformidad con los deseos de las municipalidades, Decreto: *Art. 1.* El departamento se divide en dos: el de Chiquimula con su misma cabecera; y el de Zacapa, cuya cabecera será la villa del mismo nombre. *Art. 2º.* La línea divisoria entre uno y otro, se determina de la manera siguiente: al sur de Zacapa, partiendo del callejón de Guastatoya, en línea recta hacia el oriente, pasa por el pié de la cuesta de Petapilla y termina en el nacimiento del río Managuá. Desde este punto, con norte franco, y pasando por la aldea llamada Barbasco, hasta la cumbre de la colina de

Verapaz. La misma colina continúa siendo la línea divisoria de Verapaz. Al poniente, desde el callejón de Guastatoya en línea recta, pasando por la confluencia del río Toco y con el Motagua, y continuando la línea con norte franco hasta la cumbre de la dicha colina de Verapaz.- *Art. 3º.* Los pueblos de Sansaria, Sanarate y Guastatoya quedan agregados al departamento de Guatemala. Dado en Guatemala, á diez de noviembre de mil ochocientos setenta y uno".

EL PROGRESO: Por Decreto número 683 del 13 abril 1908 se creó un nuevo departamento con el nombre de El Progreso, comprendiendo la parte sudoeste del departamento de Zacapa, la noroeste del de Chiquimula, la sudeste del de Baja Verapaz, la nordeste del de Guatemala y la mitad norte del de Jalapa. La inauguración de dicha entidad político administrativa sería el 29 de ese mes [V.: Progreso (El)].

ESCUINTLA: Por decreto de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala se decretó el 4 noviembre 1825 la división territorial. Conforme a la misma se crearon siete departamentos, siendo uno de ellos el de Guatemala-Escuintla. Debido a la elección del Estado de Los Altos se decretó una nueva división del territorio, siempre con siete departamentos, por decreto de la Asamblea del 12 septiembre 1839. Al tenor de dicha ley, del departamento anterior, Guatemala-Escuintla, se formaron los dos nuevos departamentos de Guatemala y de Escuintla. Dentro de la extensión actual están comprendidos los municipios de Palín y San Vicente Pacaya, que se incorporaron al municipio por decreto legislativo número 2081 del 29 abril 1935, al cual el Ejecutivo puso el publíquese y cúmplase el 2 de mayo del citado año, que entró en vigor el 1 de julio del mismo año de 1935.

GUATEMALA: Debido a que se formó el Estado de los Altos uniéndose para el efecto varios departamentos al de Quezaltenango [V.: Altos (Los)], la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala con fecha 15 de febrero de 1838 en la ley 5a (Recopilación de Manuel Pineda Mont), previo informe de su Comisión de Gobernación dispuso que la resolución se reservara al Congreso Federal y que, mientras se determine sobre las pretensiones de Los Altos, el Gobierno de Guatemala observe una conducta amistosa y pacífica, que fomente la mutua confianza entre los pueblos.

El 17 abril 1839 el Estado de Guatemala emitió por conducto de su Asamblea el decreto que en su artículo 1º. dice: "El Estado de Guatemala, compuesto de los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Verapaz y Chiquimula es libre, soberano e independiente". La Asamblea emitió el 12 septiembre 1839 el decreto: "La Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala: Habiendo tomado en consideración la necesidad que hay de hacer una nueva y conveniente división del territorio, después de la separación de los departamentos que componen el Estado de Los Altos; con presencia de los datos e informes que ha presentado el Gobierno sobre el particular, ha decretado: 1º. El Estado de Guatemala se divide en siete departamentos, a saber: el de Guatemala, el de Sacatepéquez, el de Chimaltenango, el de Escuintla, el de Mita, el de Chiquimula y el de Verapaz.-2º.

También componen dos Distritos separados, con inmediata dependencia del Gobierno, Izabal y el Petén.-3o.

HUEHUETENANGO: El 4 febrero 1851 se había establecido una diputación consular en el departamento y el 17 de noviembre del mismo año, las autoridades y los representantes de la municipalidad de Huehuetenango juraron el Acta Constitutiva de la República. Durante los años siguientes se continuó llamando a Huehuetenango indistintamente departamento y distrito, aunque considerándolo siempre como entidad administrativa independiente de Totonicapán. Ello no obstante, en el mapa de Sonnenstern de 1859 se presenta a Totonicapán abarcando todo el territorio de Huehuetenango y, en cambio, al año siguiente Gavarrete en su Geografía lo hace aparecer como departamento independiente en su mapa. Persistía la confusión en la nomenclatura política del país y se llamaba a algunas de las circunscripciones unas veces departamento y otras distrito, hasta que el Presidente de la República, mariscal Vicente Cerna, emitió el decreto del 8 de mayo de 1866 por medio del cual se acordó que a los territorios de San Marcos, Huehuetenango, Petén, Izabal y Amatitlán, que habían conservado la denominación de distrito, se les diera en lo sucesivo la de departamento.

IZABAL: Pertenecía al Corregimiento de Chiquimula de la Sierra durante el período hispánico; luego fue Distrito, para ser creado como departamento: "Palacio del Gobierno: Guatemala, Mayo 8 de 1866 -Habiendo tomado en consideración la solicitud hecha por la Municipalidad de San Marcos para que el distrito de este nombre fuese elevada a rango de Departamento: atendiendo a que el nombre de distrito que llevan hasta el día de hoy algunas de las divisiones territoriales de la República tuvo su origen en un sistema que ya no existe; y - Considerando asimismo, que el régimen político, militar, judicial y económico es actualmente uniforme en la República -El Presidente, -En uso de las facultades que le da el Decreto de 9 de septiembre de 1839, tiene a bien -Acordar: -Que los territorios de San Marcos, Huehuetenango, Petén, Izabal y Amatitlán, que han conservado la denominación de distritos, se les de en lo sucesivo la de Departamentos, debiendo en consecuencia sus autoridades tomar las mismas denominaciones de que usan las de los otros departamentos de la República, sin que ninguno de ellos conserve dependencia de otro en su régimen político y administrativo.- Comuníquese a quien corresponde y publíquese en la Gaceta Oficial".

JALAPA: Si bien su área aproximada había sido de 2,063 km², la misma ha variado debido a que el límite con el departamento de El Progreso sufrió alteración por decreto del Congreso de la República N° 23-74 publicado en el diario oficial el 6 mayo de ese año; de consiguiente no es posible por el momento proporcionar una estimación del área total. Nombre geográfico oficial: Jalapa.

El departamento fue creado por decreto número 107 del 24 noviembre 1873: "Considerando: Que la extensión del Departamento de Jutiapa es tan grande que dificulta la vigilancia de las autoridades en todos los puntos de su comprensión: -

Que es necesario limitar ésta para que sea más eficaz la acción administrativa; y que la importancia de las poblaciones situadas en la circunferencia de Jalapa demanda una atención preferente, -DECRETO: Art. 1.-Se establece un nuevo Departamento que se denominará de Jalapa, cuya cabecera es la villa de este nombre.-Art. 2.-Compondrán este Departamento las poblaciones siguientes: Jalapa, Guastatoya, Sansare, Sanarate, Soledad, Alzatate, Ingenio de Ayarza, Monjas, Chaparrón, Agua Blanca, Jilotepeque, Pinula, Santo Domingo, Achiote, Jutiapailla y Achiotes del Cerro de Jumay. En consecuencia los límites de estas poblaciones serán el lindero del Departamento de que se establece.-Art. 3.-Se deroga el artículo 3 del decreto número 30 del 10 de noviembre de 1871, que agregó al Departamento de Guatemala los pueblos de Sansare, Sanarate y Guastatoya". En el transcurso del tiempo, el decreto anterior fue modificado, ya que se segregaron varios municipios en especial al formar el actual departamento de El Progreso. Si bien después fue suprimido y vuelto a crear (V.: Progreso (El), 1a primera vez lo fue por decreto 683 del 13 abril 1908. Comprendía, al tenor del citado decreto la parte sudoeste del departamento de Zacapa, la noroeste del de Chiquimula, la sudeste del de Baja Verapaz, la nordeste del de Guatemala y la mitad norte del de Jalapa; se dispuso, asimismo, que la inauguración de esa entidad político-administrativa fuese el 29 del mismo mes y año. El municipio de Monjas fue creado por acuerdo gubernativo del 26 agosto 1911.

JUTIAPA: Por decreto del Gobierno del 23 febrero 1848 Mita se dividió en tres distritos, los que se suprimieron por disposición del Gobierno del 9 octubre 1850. Los pueblos volvieron a sus respectivas jurisdicciones hasta que por decreto del 8 mayo de 1852 el Ejecutivo creó el departamento de Jutiapa, el que tendría a la Villa de Jutiapa como cabecera, así como a los pueblos Yupiltepeque, Contepeque, Chingo, Pasaco, Comapa, Suchitán, Achuapa, Atescatempa, Zapotitlán, Jalpatagua, Azulco, Conguaco, Moyuta y los valles y poblaciones que se formaron dentro de los límites del nuevo departamento que se creaba. El decreto 107 del Ejecutivo del 24 noviembre 1873 creó el departamento de Jalapa, tomando su territorio del de Jutiapa debido a "que la extensión del Departamento de Jutiapa es tan grande que dificulta la vigilancia de las autoridades.

PETEN: El territorio fue elevado a categoría de Corregimiento en 1814. Como departamento, por el acuerdo gubernativo del 8 mayo 1866: "Habiendo tomado en consideración la solicitud hecha por la Municipalidad de San Marcos para que el distrito de este nombre fuese elevado a rango de Departamento: atendiendo a que el nombre de distrito que llevan hasta el día de hoy algunas de las divisiones territoriales de la República tuvo su origen en un sistema que ya no existe; y – Considerando asimismo, que el régimen político, militar, judicial y económico es actualmente uniforme en la República, -El Presidente, en uso de las facultades que le da el Decreto de 9 de septiembre de 1839, tiene a bien Acordar: -Que los territorios de San Marcos, Huehuetenango, Petén, Izabal y Amatitlán, que han conservado la denominación de distritos, se les de en lo sucesivo la de DEPARTAMENTOS, debiendo en consecuencia sus autoridades tomar las mismas denominaciones de que usan las de los otros departamentos de la

República, sin que ninguno de ellos conserve dependencia de otro en su régimen político y administrativo Comuníquese a quien corresponde y publíquese en la Gaceta Oficial". Conforme a la Recopilación de Leyes de Pineda Mont, la Asamblea Constituyente en decreto del 4 noviembre 1825 organizó el territorio del Estado dividiéndolo en siete departamentos, siendo el primero de ellos el de Verapaz con el distrito del Petén y su cabecera el pueblo de Los Remedios. Alejandro Marure fue específico en indicar que la fecha fue el 12 de octubre de ese año. Por decreto de la Asamblea Constituyente del 12 septiembre 1839 se separaron los distritos de Izabal y del Petén de los departamentos a que estaban adscrito. El Petén quedó como distrito independiente de la Verapaz, a la cual había pertenecido. Conforme a documentos del Archivo General de Centroamérica, en el original del decreto 63 de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala del 29 octubre 1825 aparece que se le dio a la cabecera Remedios del Petén la categoría de villa. El Consejo Representativo del Estado envió el decreto el 10 noviembre 1825 al Jefe de Estado, quien lo devolvió firmado. Al día siguiente, 11 noviembre 1825 conforme anotación marginal en el citado original, fue publicado en la sesión pública de la Asamblea. El 18 mayo 1831, en honor de Cirilo Flores, Remedios del Petén se nombró Flores y se le concedió el título de ciudad.

QUETZALTENANGO: Fue en departamento por decreto de la Asamblea Constituyente del 16 septiembre 1845. El entonces Presidente de la República, Jorge Ubico, emitió el 8 abril 1940 el siguiente acuerdo gubernativo, refrendado por Guillermo Sáenz de Tejada, Secretario del Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia: "Con el objeto de establecer una demarcación más apropiada entre los municipios de El Asintal y Colomba, actualmente departamento de Quezaltenango, y entre los departamentos de Retalhuleu y Quezaltenango, que redunde en beneficio público, -El Presidente la República, -En vista de las diligencias que se han seguido sobre el particular y del dictamen emitido por el Fiscal del Gobierno, ACUERDA: -1° -Demarcar los límites entre los municipios de El Asintal y Colomba, de conformidad con el plano que se acompaña, en la forma siguiente: Por el oeste, los límites conocidos formados por el río Ayal; línea de oeste a este al norte del cantón Xab, hacia el norte hasta una línea de oeste a este, siguiendo los mojones norte de las fincas La Esperancita El Matasano (actualmente de El Asintal), y Guadalupe y Cerro Redondo (de Colomba) y los mojones sur de El Amparo y Colima (actualmente de El Asintal), y la Fama y Asunción de Colomba. -2° -Que los municipios de Nuevo San Carlos y El Asintal que actualmente pertenecen al departamento de Quezaltenango, en lo sucesivo, con sus linderos ya conocidos pasen a formar parte del departamento de Retalhuleu. 3° - Las Jefaturas Políticas de Quezaltenango y Retalhuleu quedan encargadas de velar por el fiel cumplimiento de esta disposición.- Comuníquese"

EL QUICHÉ: Durante el período hispánico se conoció al territorio como parte de las Provincias de Totonicapam o Huehuetenango y de Sololá o Atitán. Conforme a los datos según el Catálogo Razonado de Leyes de Alejandro Marure, el Quiché

fue creado por decreto de la Asamblea Constituyente del 12 octubre 1825, que es lo correcto, aunque Pineda Mont en su Recopilación de Leyes mencione la fecha del 4 noviembre de ese año. Esa fue la primera división territorial del Estado, que se hizo en siete departamentos que comprendían a su vez cuarentiséis distritos; el Quiché quedó como uno de los seis distritos que integraban el departamento que se denominó Suchitepéquez-Sololá. El 12 agosto 1872 se emitió el decreto No. 72 por el Presidente Provisorio, indicando los poblados que en esa época se dispuso perteneciesen tanto al nuevo departamento, como a Sololá y Totonicapán: "CONSIDERANDO: Que la grande extensión que hoy tiene los Departamentos de Sololá y Totonicapán hace ineficaz la acción de las autoridades, y que es conveniente para remediar este mal y atender al mejor servicio público de aquellos pueblos, la creación de un nuevo Departamento, tengo a bien decretar y DECRETO: Art. 1°. -Se establece un nuevo Departamento, que se denominará del Quiché, cuya cabecera es la villa de este nombre. -Art. 2°. - Componen este Departamento las poblaciones siguientes: Joyabaj, Lemoa, Santo Tomás Chichicastenango, Chinic, Chiché, San Pedro Jocopilas, San Andrés Joyabá, Cunem, San Miguel Uspantán, Cotzal, Chujuyup, Patzité, San Bartolo Jocotenango, Sacapulas, Nebaj, Chajul, Caniyá y Sacualpa. -Art. 3°. -En consecuencia, el Departamento de Sololá queda con los pueblos siguientes: villa de Sololá, cabecera; San José Chacallá, San Andrés Semetabaj, Concepción, Panajachel, San Jorge, Santa Cruz, Santa Lucía Utatlán, Santa Cruz, Santa Bárbara, San Juan de Los Leprosos, Visitación, San Pedro, San Juan, San Pablo, San Marcos, Atitlán, San Lucas Tolimán, San Antonio Palopó, Santa Catarina Palopó y Patulul. -Art. 4°. -El Departamento de Totonicapán se compone de los pueblos siguientes: Totonicapán, ciudad cabecera; San Cristóbal, San Andrés Xecul, San Francisco El Alto, San Carlos Sija, San Antonio Sija, San Bartolo Agua-Caliente, Calel, Momostenango, Chiquimula, Santa María, San Antonio Iltotenango, Nagualá, Santa Catarina Ixtahuacán, y Santo Tomás Perdido, en la costa de Suchitepéquez".

RETALHULEU: El departamento de Retalhuleu se creó por decreto del 16 octubre 1877, segregándolo del de Suchitepéquez: "Considerando: Que con motivo del incremento que han tomado en los últimos años el comercio y la agricultura del departamento de Suchitepéquez, se hace difícil su administración por medio de una sola Jefatura Política; y -Que la villa de Retalhuleu por su situación y demás circunstancias, está llamada a ser el centro administrativo de las poblaciones que le son inmediatas; -Decreto: -Artículo 1° Se establece un nuevo departamento que se denominará de Retalhuleu, cuya cabecera será la villa de este nombre. - Artículo 2° Dicho departamento estará separado del de Suchitepéquez por el río de Sís, y comprenderá las poblaciones de Champerico, San Sebastián, Muluá, San Martín, San Felipe, San Andrés y Pueblo Nuevo. -Artículo 3° En consecuencia, se procederá a designar los empleados que corresponden para el mencionado departamento".

SACATEPEQUEZ: Después de la Independencia en 1821 y de la absoluta en 1823, el Estado de Guatemala fue dividido en 7 departamentos, conforme al

decreto de la Asamblea Constituyente del 4 noviembre 1825. Según la Recopilación de Leyes de Pineda Mont, el cuarto de dichos departamentos era Sacatepéquez-Chimaltenango. Al separarse Los Altos para formar el sexto Estado dentro de la Federación fue preciso realizar otra división político-administrativa, lo que se llevó a cabo por el decreto del 12 septiembre 1839. Conforme al mismo, el territorio nacional quedó también dividido en 7 departamentos, para lo cual se dividió en dos varios de los anteriores, como sucedió con el de Sacatepéquez-Chimaltenango, que enteramente separados resultaron los de Sacatepéquez y Chimaltenango. Por disposición del Ejecutivo del 25 mayo 1860 se fijó el límite entre los departamentos de Sacatepéquez y Escuintla; a este último se anexaron algunos de los lugares que habían venido perteneciendo al primero.

SAN MARCOS: Fue creado como Departamento por el Acdo. que dice: "Palacio de Gobierno: Guatemala, mayo 8 de 1866. -Habiendo tomado en consideración la solicitud hecha por la Municipalidad de San Marcos para que el distrito de este nombre fuese elevado a rango de Departamento: atendiendo a que el nombre del distrito que llevan hasta el día de hoy algunas de las divisiones territoriales de la República tuvo su origen en un sistema que ya no existe; y - Considerando asimismo, que el régimen político, militar, judicial y económico es actualmente uniforme en la República, -El Presidente, -En uso de las facultades que le da el Decreto de 9 de septiembre de 1839, tiene a bien Acordar: -Que los territorios de San Marcos, Huehuetenango, Petén, Izabal y Amatitlán, que han conservado la denominación de distritos, se le dé en lo sucesivo la de Departamentos, debiendo en consecuencia sus autoridades tomar las mismas denominaciones de que usan las de los otros departamentos de la República, sin que ninguno de ellos conserve dependencia de otro en su régimen político y administrativo. -Comuníquese a quien corresponde y publíquese en la Gaceta Oficial".

SANTA ROSA: El departamento de Santa Rosa, como tal se creó por Decreto del Ejecutivo del 8 mayo 1852, que en su artículo 1º prescribió que los distritos de Cuaji-niquilapa, Santa Rosa y Chiquimulilla formaron en lo sucesivo un departamento, comprendiendo las poblaciones de Cuajiniquilapa, Santa Rosa, Las Casillas, Mataques-cuintla, Chiquimulilla, Guazacapán, Taxisco, Isguatán y Santa Anita, Sinacantán, Tecuaco, Nancinta, Jumaytepeque, Azacualpa, Los Esclavos, Oratorio y Santa Cruz Epaminondas. Además, se comprenderían los valles intermedios y las poblaciones que se fuesen formando dentro de los límites del citado territorio, que tocan con los de Guatemala, Amatitlán, Escuintla, Jutiapa y Chiquimula. Los límites entre los departamentos de Santa Rosa y Jutiapa fueron fijados por Acdo. Gub. del 20 julio 1864.

SOLOLÁ: Sololá se erigió en departamento por Decreto de la Asamblea Constituyente del 4 noviembre 1825. Formó parte del Estado de los Altos en 1838, 1840, 1848 y 1849, cuando volvió a incorporarse a la República. V.: Altos (Los). Por decreto 72 del 12 agosto 1872 el Presidente Provisorio estableció el departamento del Quiché, tomando terrenos de los de Totonicapán y Sololá. El artículo 3 del citado decreto dice: "En consecuencia, el departamento de Sololá

queda con los pueblos siguientes: villa de Sololá, cabecera; San José Chacallá [hoy San José Chacayá], San Andrés Semetabaj, Concepción, Panajachel, San Jorge, Santa Cruz, Santa Lucía Utatlán, Santa Clara, Santa Bárbara, San Juan de Los Leprosos, Visitación, San Pedro, San Juan, San Pablo, San Marcos, Atitlán, San Lucas Tolimán, San Antonio Palopó, Santa Catarina Palopó y Patulul".

Al reemplazar el café al cacao, la producción de este grano revolucionó en gran escala la agricultura de la bocacosta, ya que había declinado el cacao, por lo que el café se tornó en la principal cosecha de mercadeo. Con el auge que obtuvo el departamento de Suchitepéquez, fue natural que algunos municipios que tradicionalmente habían pertenecido al departamento de Sololá y que están en la bocacosta se anexasen a Suchitepéquez, llegando a ser la cabecera departamental de Mazatenango en vez de Sololá en las montañas del altiplano.

Lo anterior fue un cambio lógico y práctico, moviendo los límites departamentales con arreglo al nuevo crecimiento de plantaciones, lo que facilitó las comunicaciones entre poblados y fincas de la bocacosta, máxime que los árboles de cacao habían sido utilizados como durmientes cuando se construyó el ferrocarril, lo que lógicamente trajo consigo el colapso de ese cultivo. Por ello, muchas de las antiguas "minas de cacao de la costa", como mencionado en documentos del período hispánico, se convirtieron en bosque y sabana secundaria. La situación del departamento sobre la cordillera.

SUCHITEPEQUEZ: El Decreto del 27 agosto 1836, relacionado con la división territorial del Estado para su administración de justicia, mencionó en su distrito 11 a Suchitepéquez. No aparece en el Decreto de la Asamblea Constituyente del 12 septiembre 1839 que dividió el Estado en 7 departamentos y 12 distritos, por haber pertenecido a los departamentos que integraban el Estado de Los Altos (V.: Altos (Los).

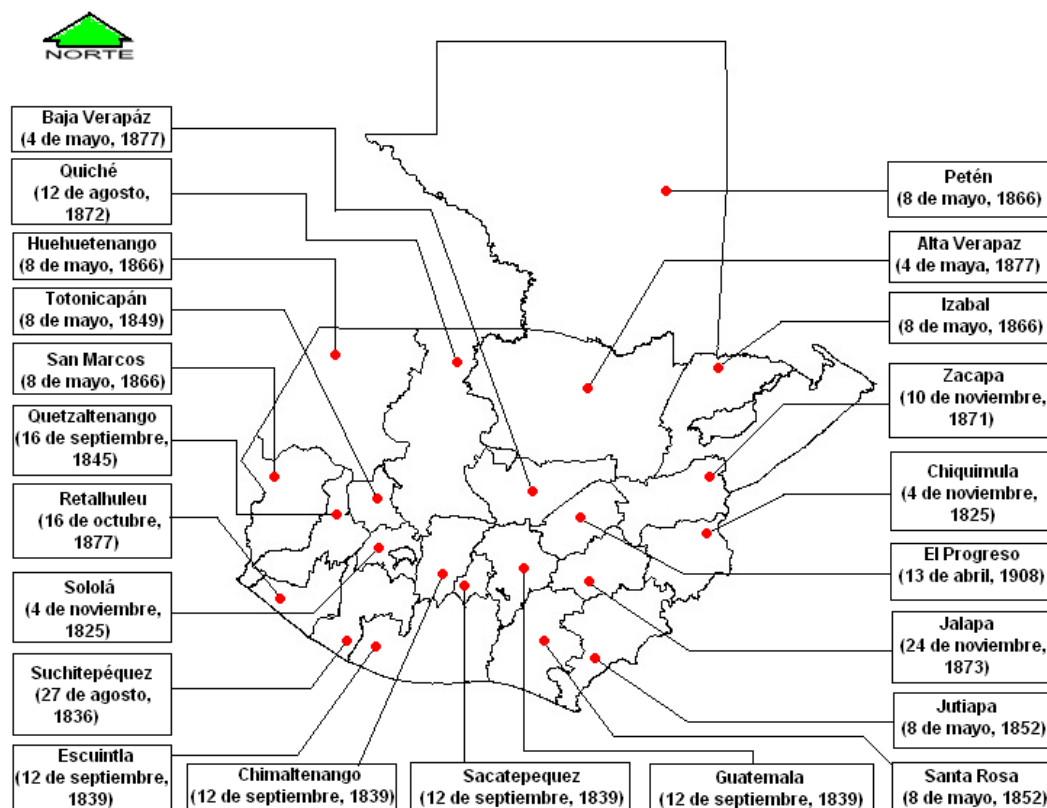
TOTONICAPÁN: La Asamblea Nacional Constituyente Decretó el 4 noviembre 1825 la división territorial del tratado de Guatemala, que se dividió en 7 departamentos, siendo el de Totonicapán el 7º., que a su vez se dividió en 8 distritos. Al emitirse la Constitución de 1879, el departamento tenía los siguientes municipios: Totonicapán, su cabecera; Momostenango; Santa María Chiquimula; San Bartolomé; San Andrés Xecul; San Francisco El Alto y San Cristóbal. En la Demarcación Política de la República de Guatemala, Oficina de Estadística, 1892, aparece el siguiente resumen que se presenta en vía informativa:

ZACAPA: El departamento de Zacapa, fue creado por Decreto número 31 del Ejecutivo, de fecha 10 noviembre 1871: "Considerando que la grande extensión del departamento de Chiquimula, hace ineficaz la acción de las autoridades; -Que es conveniente al mejor servicio público y a los intereses particulares remediar aquel inconveniente; y de conformidad con los deseos de las municipalidades, -

DECRETO: Art. 1. El departamento se divide en dos: el de Chiquimula con su misma cabecera; y el de Zacapa, cuya cabecera será la villa del mismo nombre.

Art. 2. La línea divisoria entre uno y otro, se determina de la manera siguiente: al sur de Zacapa, partiendo del callejón de Guastatoya, en línea recta hacia el oriente, pasa por el pie de la cuesta de Petapilla y termina en el nacimiento del río Managua. Desde este punto, con norte franco, y pasando por la aldea llamada Barbasco, hasta la cumbre de la colina de Verapaz.

Mapa No. 7. República de Guatemala. Fecha de creación de los departamentos.



6.2 Objetivo: Experiencias de otros países en relación a la administración política territorial.

A continuación se incluyen las referencias jurídicas para la creación de nuevas unidades territoriales en otros ámbitos geográficos. En el caso argentino se señala que *"Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación, pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso"*.

En Brasil derivado de una enmienda constitucional llevada a cabo en el año 1996 se estableció en el artículo 18: *La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende La Unión, los Estados o Distritos*

Federales y los Municipios, todos autónomos. Los términos de esta Constitución son: 1. Brasilia es la Capital Federal. 2. Los territorios Federados integran una Unión, y su creación, transformación en Estado o reintegración al Estado de origen, serán reguladas por leyes complementarias. 3. Los Estados pueden incorporarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexarse a otros, o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación popular de la población directamente interesada, a través de plebiscito, en donde el Congreso Nacional, por ley legisle. 4. La creación, incorporación, fusión o el desmembramiento de Municipios preservará o conservará la continuidad de la unidad histórico-cultural, del ambiente urbano estipulado en la ley del Estado, obedeciendo los requisitos previstos en ley estipulada por el Estado y la Constitución, y dependerá de consulta previa, mediante plebiscito a las poblaciones directamente interesadas. (Enmienda Constitucional No. 15, de 1996). En Colombia, existen 3 artículos que regulan los cambios en la organización territorial. Artículo 297.- El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución. Artículo 307.- La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. Artículo 309.- Erigirse en Departamento las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainia, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos. En Costa Rica, en el Artículo 168 se establece: La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración. La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

En el Salvador, existe el Artículo 200.- Para la administración política se divide el territorio de la República en Departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas aprobaciones determinará la ley. En Honduras, en el artículo 294 se señala: El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional. Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley.

En Nicaragua, el artículo 175, establece: El territorio nacional si dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales. En Panamá, el Artículo 5, afirma.- La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público. En Paraguay el Artículo 159 hace referencia a los departamentos y municipios: La creación, la fusión o la modificación de los departamentos y sus capitales, los municipios y los distritos en sus casos, serán determinadas por la ley, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos. En el artículo 160, se refiere a las regiones así: Los departamentos podrán agruparse en regiones, para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades. Su constitución y su funcionamiento serán regulados por la ley. En el Perú, en el artículo 190, se refiere: Las Regiones se constituyen por iniciativa dato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum, conforme a ley.

En Venezuela, existen 3 artículos que hacen referencia: Artículo 10.- Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límite, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado. Artículo 13.- Por ley especial podrá darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo. Artículo 15.- La ley podrá establecer un régimen jurídico especial para aquellos territorios que, por libre determinación de sus habitantes y con la aceptación del Congreso, se incorporen al de la República.

En resumen, aunque el tratamiento es escueto en las legislaciones de algunos países, se observa que las modificaciones en la organización territorial deben estar sujetas a la legislación, en algunos casos deben ser sometidas a consultas de las poblaciones residentes y ante todo a la aprobación de los congresos de las repúblicas.

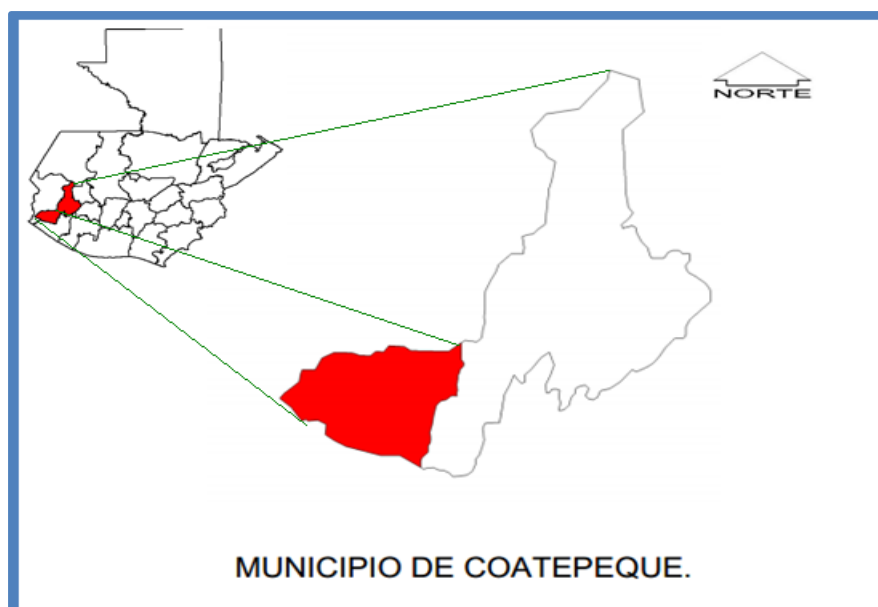
6.3 Diagnóstico de la situación de los municipios que han solicitado convertirse en departamentos.

6.3.1 Municipio de Coatepeque

El presente diagnóstico analiza la situación actual de los diferentes componentes que integran el espacio geográfico del municipio de Coatepeque, conocer la problemática social, económica, política, cultural y ecológica e identificar factores y condicionantes de la situación del municipio. Por otro lado, a través de visitas de campo, entrevistas con representantes del poder local (Alcalde, COCODES, Líderes comunitarios y otros), se retroalimenta el presente diagnóstico, pues las dinámicas sociales son cada vez mayores en este mundo globalizado y en el país últimamente se observan tendencias y dinamismos relacionadas al desarrollo inexorable de los centros poblados (aldeas, municipios) y las necesidades que surgen de modificar los límites de los departamentos para crear unidades territoriales más funcionales, sobre la base de factores geográficos, humanos, económicos, administrativos y políticos.

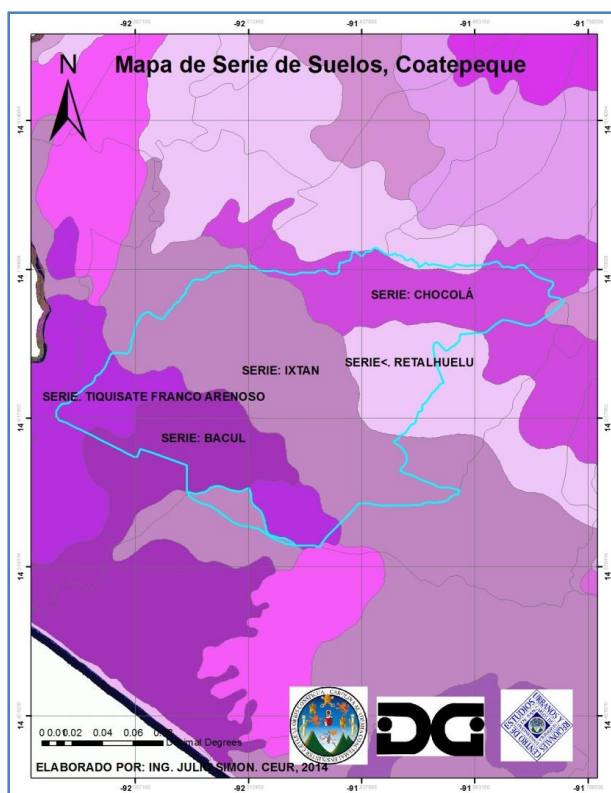
El Municipio de Coatepeque se localiza en el suroccidente de la República de Guatemala. Las coordenadas geográficas del municipio son: Latitud 14°42'10". Longitud 91°51'40". Posee un extensión territorial de 426 Kms². Coatepeque se encuentra a 56 kms. de la cabecera departamental y a 218 kms. de la ciudad capital, vía Costa Sur o Carretera CA-2. Coatepeque colinda al Norte con los municipios de Nuevo Progreso, El Quetzal (San Marcos) y Colomba Costa Cuca (Quetzaltenango). Al Sur con el departamento de Retalhulue, y los municipios de Génova y Ocós (San Marcos), al Este con Flores Costa Cuca y al Oeste con los municipios de Pajapita, Ocós y Tecún Umán (San Marcos). **En** tierras del suroccidente del país, incluye terrenos que son generalmente quebrados, con pendientes que oscilan entre 10 y 30 %. La gran superficie que cubren los cerros conlleva a pendientes arriba del 60 %.

Figura 1. Ubicación municipio de Coatepeque.



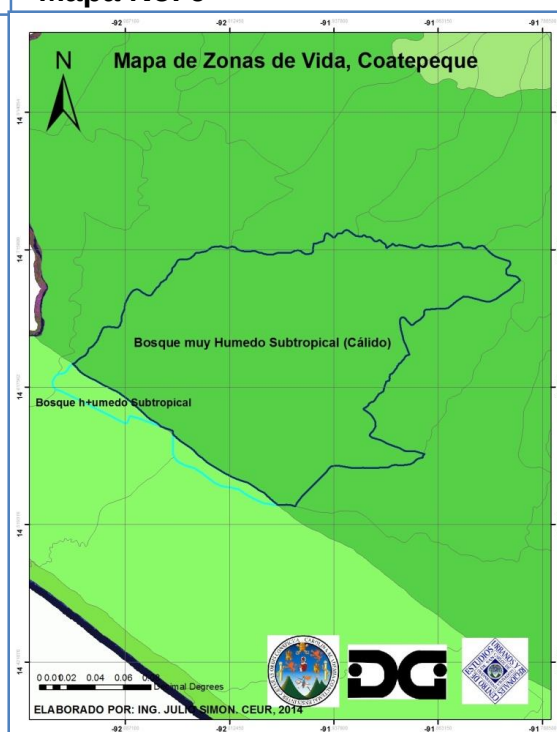
Fuente: Elaboración propia. DIGI-CEUR. 2014

Mapa No. 8.



Según la clasificación de suelo de Simons, (2) en el municipio de Coatepeque existe variedad de suelos, entre ellos, la Serie Ixtán, clase Tiquisate cuyas características principales son la de ser arenosos y drenaje moderado, ubicándose en la franja media del municipio. También están los suelos serie Chocolá y Retalhuleu los cuales los cuales son suelos profundos sobre material volcánico de color oscuro, estos se ubican en la parte superior y norte del municipio. Y por último, los suelos de la serie Bacul que son suelos mal drenados y de textura pesada, estos se ubican en la parte baja y media del municipio.

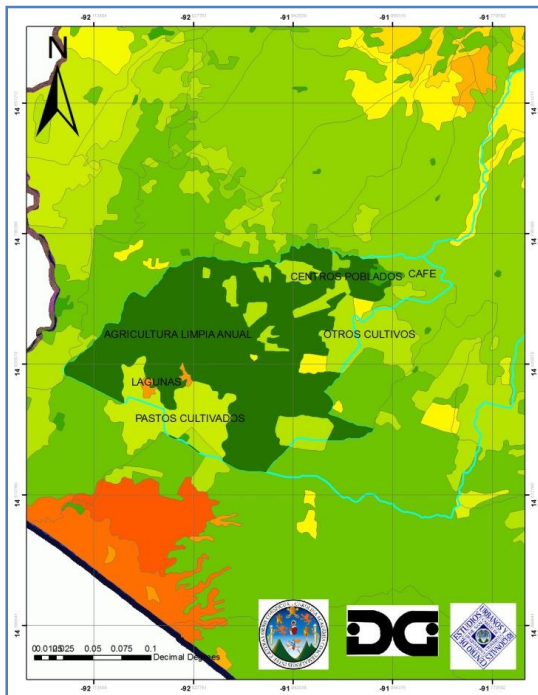
Mapa No. 9



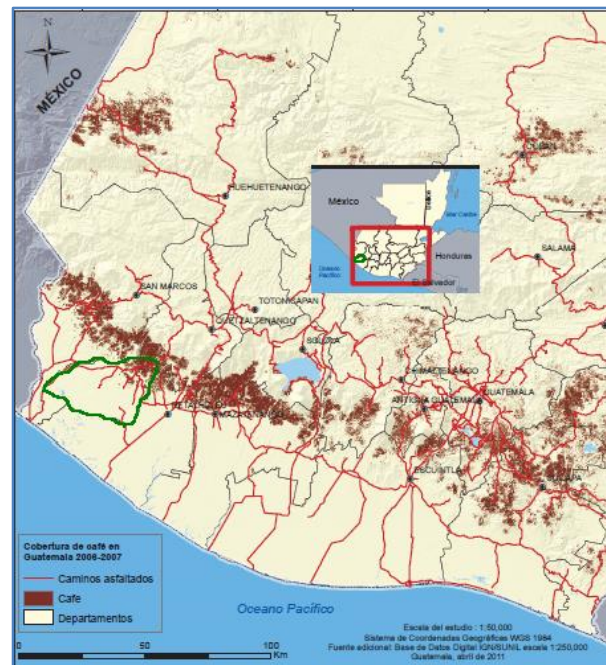
Según la clasificación de zonas de vida de Holdridge, el municipio se encuentra en la eco región de Bosque muy Húmedo Subtropical (Cálido), en su mayor parte, y una pequeña porción en la parte sur de Bosque húmedo Subtropical. Esta condición permite establecer condiciones adecuadas para la producción forestal debido a la pendiente de inclinación que dichos suelos presentan, esto se refrenda al analizar que el municipio recibe alrededor de 1350 mm, de lluvia al año⁴.

⁴ Según datos del INSIVUMEH 2008.

Mapa No. 10.

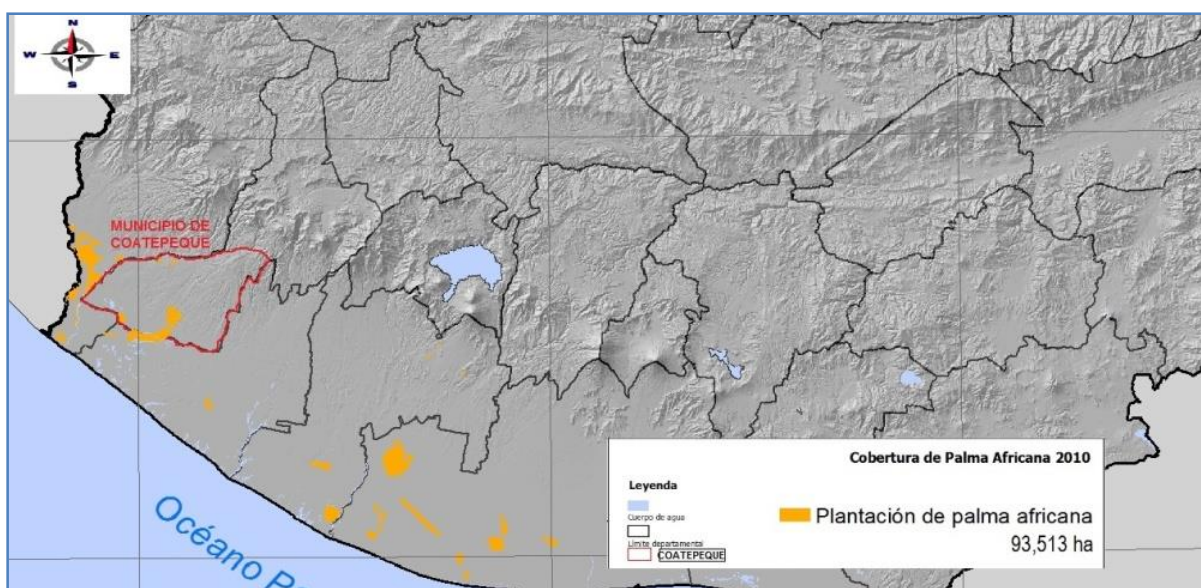


El uso de la tierra en el municipio es variable, se utilizan para la producción de cultivos perennes como café, cardamomo, frutales, palma africana, caña de azúcar, banano, hule, áreas para pastoreo y agricultura limpia anual en la mayor parte del municipio. Mapa No. 11.



Se puede observar que el cultivo del café se concentra en la parte noreste de Coatepeque, mientras que el cultivo de la Palma Africana se desarrolla en la parte sur.

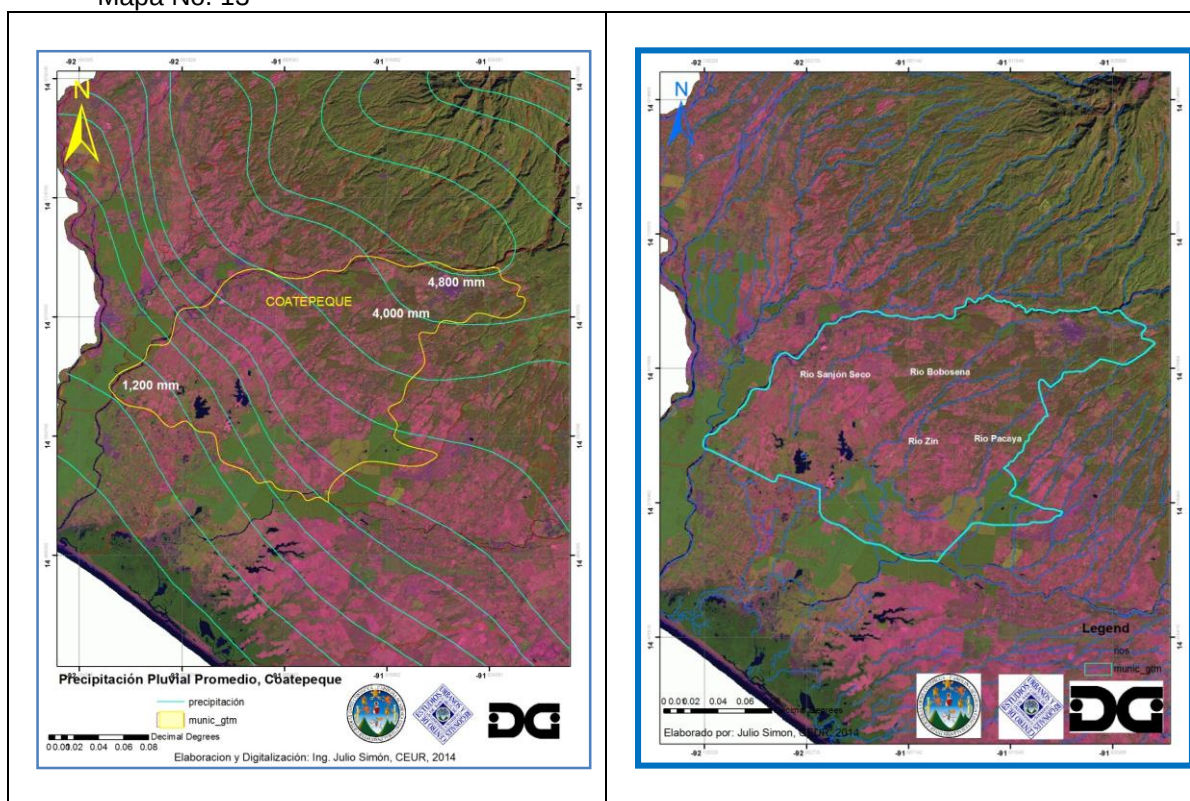
Mapa No. 12



En el municipio de Coatepeque, Quetzaltenango, el clima es cálido durante la mayor parte del año. Con precipitaciones pluviales entre 1,200 y 4,800 mm. (Promedio de 3,000 mm.). La biotemperatura anual oscila entre 19 y 34 grados °C.

Los ríos principales en el municipio son: El río Pacaya, río Bobosena, el río Zin y el río Sanjón. En la parte alta de la cuenca, el río Pacayá se desborda en época de invierno, mientras que en verano, el río casi se seca, en la parte baja de la cuenca, en el lugar conocido como Santa Fe.

Mapa No. 13



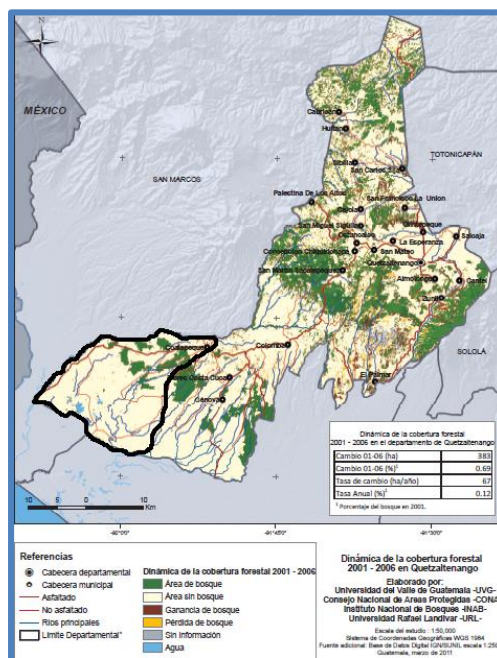
A pesar de que en el municipio existen seis fuentes de agua propia, 10 pozos mecánicos, más las fuentes de agua ubicadas en la parte alta de los cerros de los municipios de El Quetzal y San Cristóbal Cucho del departamento de San Marcos, existe problema de escasez del vital líquido, puesto que más del 85% de la población no tiene acceso a fuentes de agua potable⁵, la forma de abastecimiento que prevalece es a través de pozos artesanales y fuentes de agua entubada.⁶

⁵ Plan de Desarrollo Coatepeque, Quetzaltenango. 2010.

⁶ Únicamente el centro urbano y aldeas importantes del municipio tienen acceso a agua entubada, sin tener tratamiento de potabilización. Lamentablemente no se cuenta con programa alguno para revertir esta situación en el corto y mediano plazo.

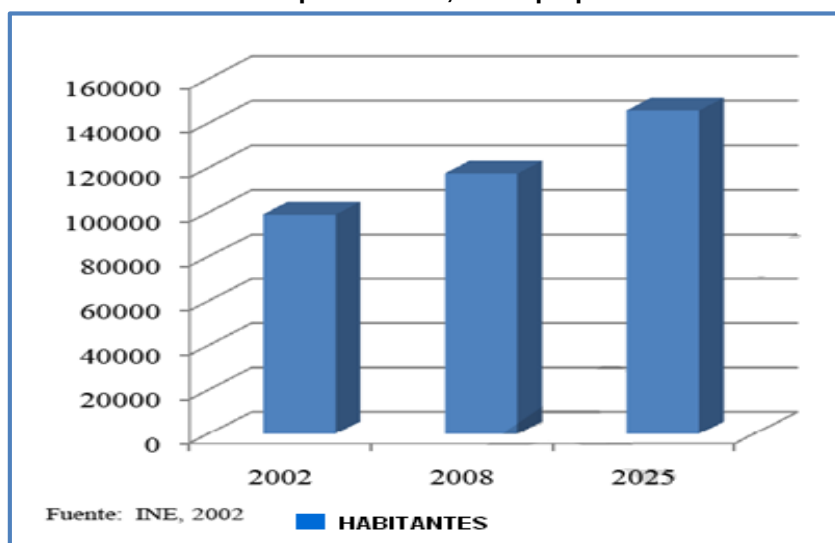
Mapa No. 14

Con respecto a la flora, existe importante reserva de especies de flores silvestres y naturales. En el área forestal destaca la presencia de especies como: Palo blanco, Caoba, Cedro y pino, así como variedad de árboles frutales como aguacate, mandarina, naranja, chico zapote café y chalum. La presencia de venados, armados, crustáceos y variedad de aves como loros y pericas enriquecen la fauna en el municipio de Coatepeque.⁷ El área boscosa se ha visto reducida gradualmente. Según el mapa de cobertura del municipio, se observa que el 20% del total de extensión del municipio posee cubierta forestal latifoliada y mixto



Coatepeque tiene una población total de 94,186 habitantes, y según proyecciones a 2009, la población fue de 120,875 (INE 2002). La densidad de población es de 311 habitantes por km². Al respecto, se hace a continuación una comparación de la población reportada por el INE según el XI Censo de población del 2002, con la población reportada por la "Memoria de Estadística vitales" del Centro de Salud de Coatepeque para el año 2008 y la proyección del crecimiento poblacional para el año 2025, con la finalidad de analizar el crecimiento de esta en los últimos 7 años y su proyección al año 2025.

Gráfica 4. Crecimiento poblacional, Coatepeque

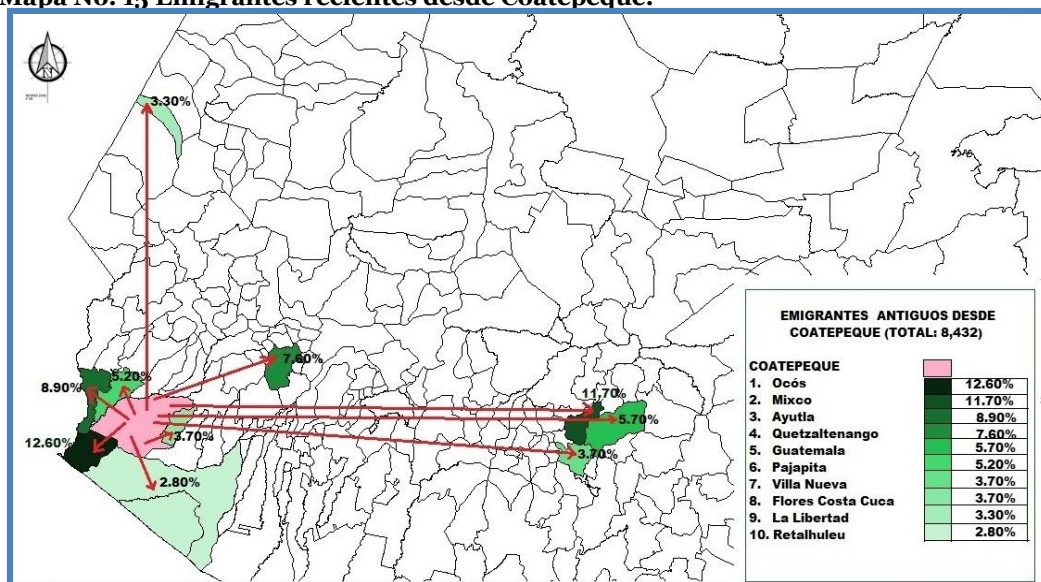


Fuente: INE, 2002

⁷ Esta información ha sido proporcionada en los talleres participativos efectuados en el mes de septiembre del 2009 por SEGEPLAN.

Se observa que del año 2002 al 2008 la población total del municipio aumento de 99,083 a 117,451 habitantes, esto significa que la población creció un 116.75%. La proyección de población para el año 2025 es de 141,761 habitantes (INE, 2002). Para el año 2002, el 78% de la población era menor de 40 años, lo que indica que la mayoría de la población era relativamente joven y solamente un el 6% de la población era mayor de 60 años. La situación de pobreza en el municipio se manifiesta con un 42.82%, mientras que la pobreza extrema es de 6.13% (SEGEPLAN 2006). Coatepeque posee un Indice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.68, comparado con el IDH nacional que es de 0.64 (SNU 2006). Esta situación implica que las condiciones de vida de la población son consideradas como aceptables, ubicándose en la posición 257 de un total de 332 en situación de calidad de vida. En cuanto a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la calidad de vivienda en el área rural es de 12.89%, en el área urbana de 6.75%, con un total de 9.83%; situación que ha mejorado con relación al año de 1994 en donde el total fue de 20.00%. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), para la zona rural es de 63.72% y para el área urbana de 39.15%, en total de 51.88%. Lo anterior muestra una desigualdad en las condiciones de vida en el área urbana con la rural.⁸ De acuerdo al XI censo de población 2002, en el municipio existe una población indígena de 5,876 habitantes, mientras que la población no indígena asciende a 88,310 habitantes. En el municipio se presenta una dinámica importante migratoria en función de las oportunidades de trabajo en fincas cafetaleras, plataneras y bananeras especialmente. Otra situación es el avance de las plantaciones del cultivo de la palma africana, que utiliza escasa mano de obra.

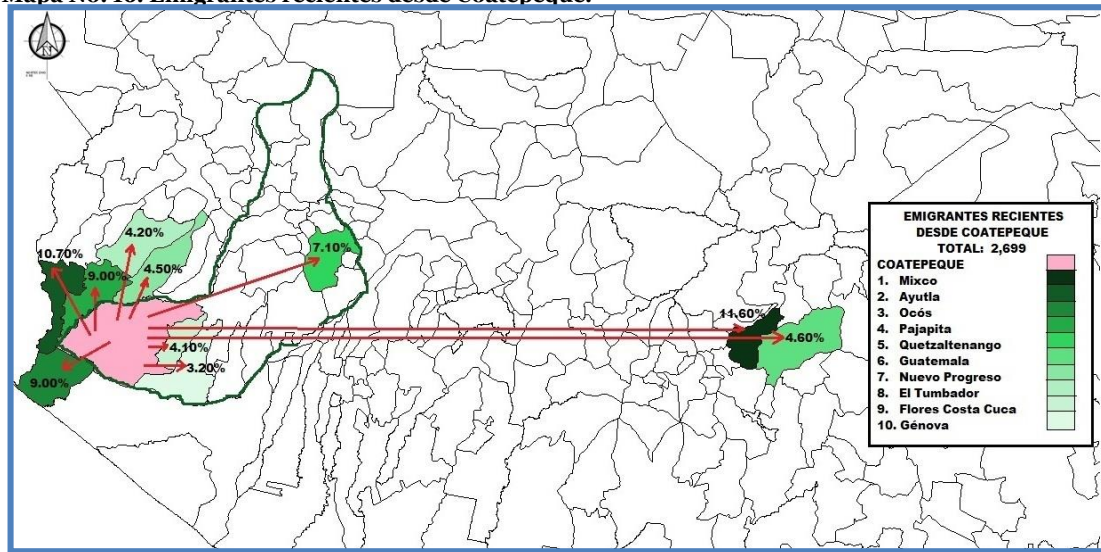
Mapa No. 15 Emigrantes recientes desde Coatepeque.



Fuente: Elaboración DIGI-CEUR 2014.

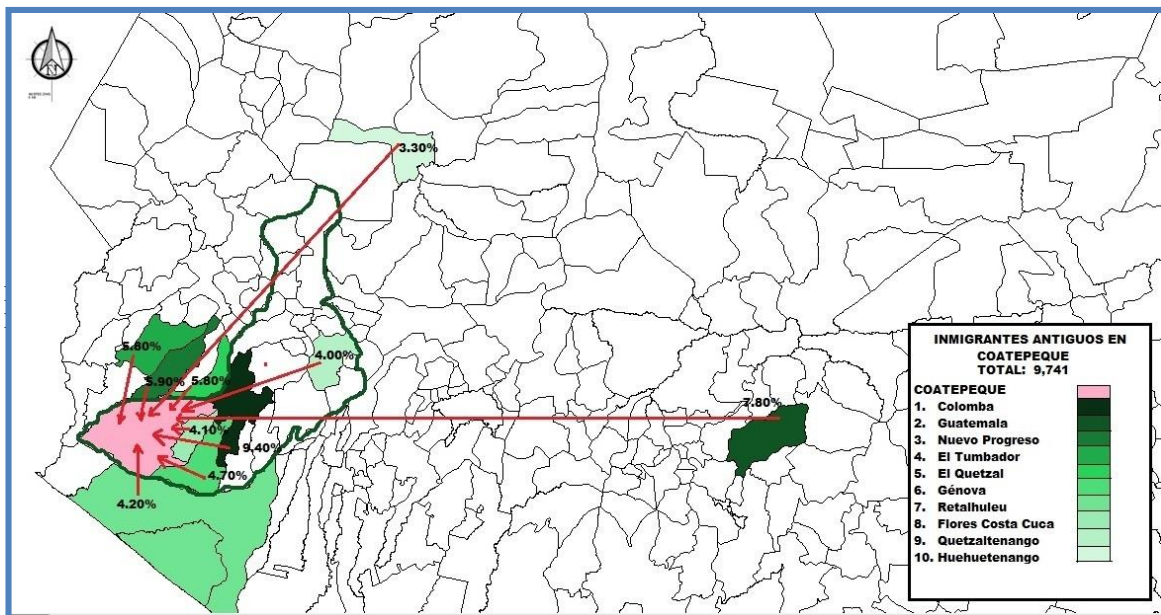
⁸ Necesidades Básicas Insatisfechas 2002, INE y SEGEPLAN.

Mapa No. 16. Emigrantes recientes desde Coatepeque.



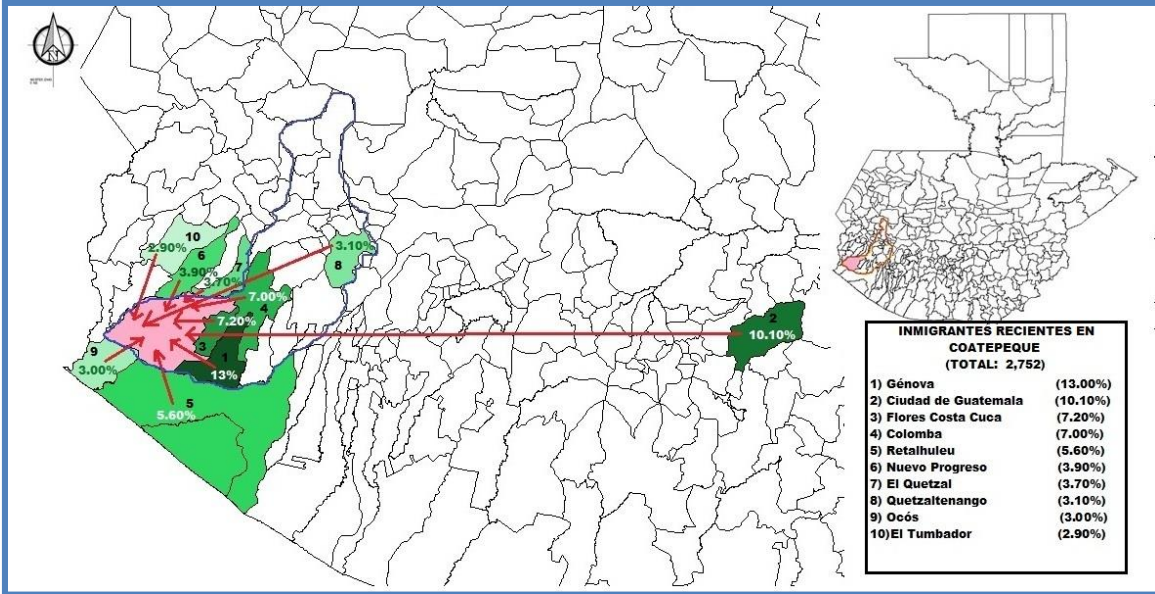
Fuente: Elaboración propia. CEUR 2014.

Mapa No. 17. Inmigrantes antiguos en Coatepeque.



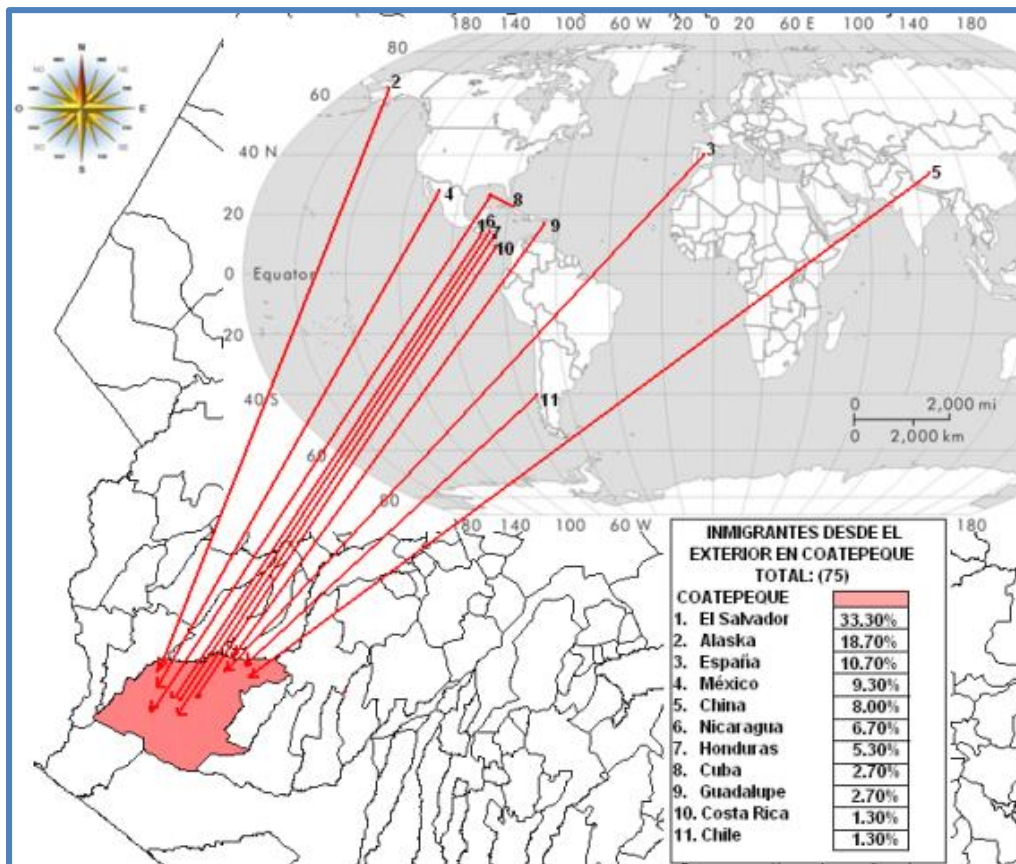
Los lugares especialmente hacia donde se dirigen los migrantes son fincas ubicadas en municipios cercanos de San Marcos, Retalhuleu, Quetzaltenango y ciudad de Guatemala (Mixco, Villanueva y Guatemala).

Mapa No. 18. Inmigrantes recientes en Coatepeque.



Fuente: Elaboración DIGI-CEUR 2014.

Mapa No. 19. Inmigrantes desde el exterior en Coatepeque.



Fuente: Elaboración DIGI-CEUR 2014.

A nivel internacional, migran en su orden a Estados Unidos, Sur este mexicano y otros. En el tema de los inmigrantes desde el exterior hacia Coatepeque, se reporta un 33,30% provenientes de El Salvador, 18.70% de Alaska, 10.70% de España, 9.30% de México y un 8.00% de China.

La población económicamente activa para el municipio inicia con personas que comprenden los 7 años de edad. La principal rama económica productiva de empleo de la población es la agrícola con total de 27,966 personas. La población infantil (niños y niñas) se emplean a temprana edad en el corte de café y banano, de allí la deserción escolar en las escuelas. La mayoría de la población se dedica a la explotación de cultivos agrícolas.

La rama financiera ha generado empleos para jóvenes profesionales; además, por ser un municipio con desarrollo comercial, ha generado empleos importantes en esta área, sin embargo, sigue siendo la PEA agrícola no calificada, la más importante con 63%, 10% la rama comercial, 20% los servicios y 2% otras especialidades. (INE 2002).

En las últimas dos décadas en el municipio se ha experimentado una corriente migratoria importante hacia otras zonas rurales cercanas de municipios de Retalhuleu y San Marcos, empleándose en actividades agrícolas campesinas. De acuerdo al IV Censo Agropecuario Nacional ejecutado en el año 2003 por el INE, en el municipio de Coatepeque se reporta actividad agrícola entre los que destacan el cultivo de Frijol negro, frijol negro en asocio, maíz amarillo y amarillo, ajonjolí, arroz y café.

La actividad pecuaria es altamente variada en el municipio, en la mayoría de hogares existen modelos productivos de traspato constituidos por aves de corral, marranos y caninos. Pocos hogares son los que producen ganado vacuno. En el siguiente cuadro se describe la actividad pecuaria de Coatepeque.

Cuadro 5. Producción agrícola. Coatepeque, Quetzaltenango.

Cultivo	Fincas productoras	Área de producción en Mz.	Cantidad producida en qq
Frijol	169	152	570
Frijol negro en asocio	139	143	497
Maíz amarillo	80	65	2,915
Maíz blanco en monocultivo	2,292	3,650	160,910
Maíz blanco en grano	2,449	3,909	176,377
Maíz amarillo en asocio	25	22	757
Ajonjolí	2,449	193	7,928
Arroz	29	268	14,492

Fuente: IV Censo Agropecuario Nacional 2003, Tomo II. INE.

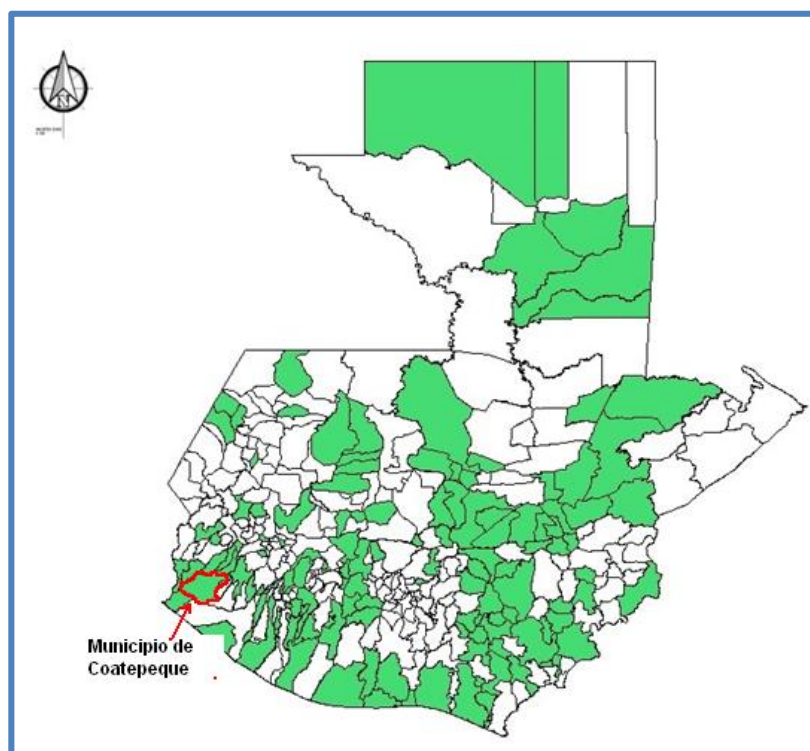
Cuadro 6. Producción ganadera Coatepeque

Tipo de ganado	Número de fincas	Producción total (cabezas)
Bovino	375	19,747
Caprino	06	78
Porcino	652	2,073
Aves	1273	98,555
Colmenas	24	780

Fuente: IV Censo Agropecuario Nacional 2003, Tomo II. INE.

Coatepeque se caracteriza por su ruralidad y limitados servicios, en este sentido, existe un predominio de actividades agrícolas.

Mapa No. 20.



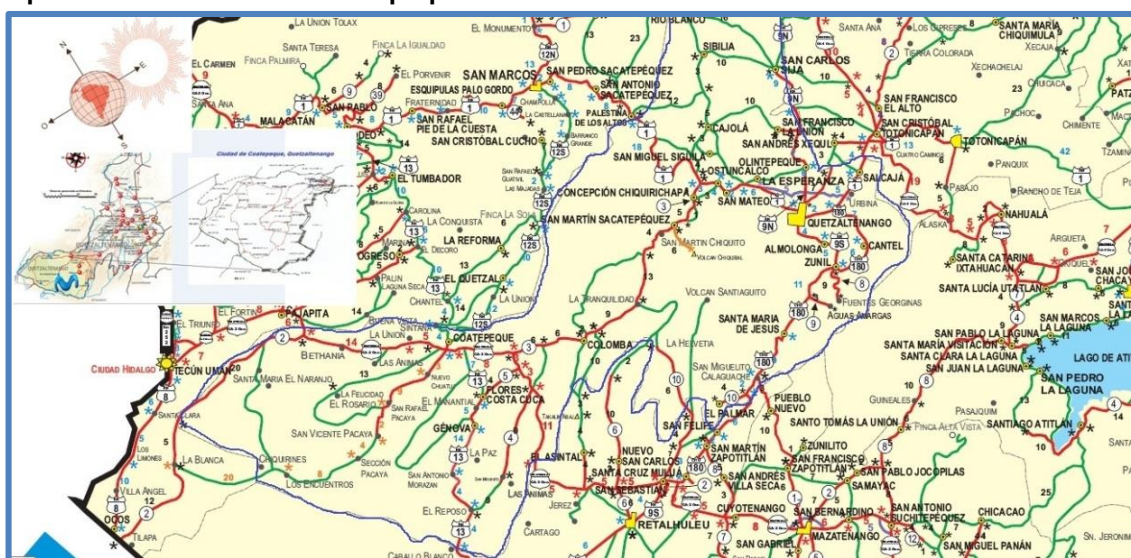
En el municipio de Coatepeque existe actualmente 72 establecimientos para educación parvularia; 78 para educación primaria, 22 establecimientos de educación básica, 2 centros de nivel diversificado y 35 centros escolares privados. (Mineduc 2008). En el municipio se ha desarrollado una importante cobertura educativa y una infraestructura adecuada especialmente para el área urbana.

El municipio cuenta con el Hospital Nacional “Dr. Juan José Ortega” ubicado en la zona 4 de la ciudad, prestando atención de urgencias, pediatría, enfermedades comunes y especializadas. También cuenta con un Centro de Salud tipo A. en el área rural se cuenta con 11 puestos de salud en las aldeas de: Bethania, La Felicidad, Las Palmas, Nuevo Chuatuj y San Rafael Pacayá II.

En el municipio, en los últimos años se ha experimentado un incremento de pandillas juveniles (maras). La violencia afecta en general a toda la población. Para el año 2008, en el municipio se reportaron 89 casos de personas heridas por arma blanca⁹, pero no se cuentan con datos exactos de parte de la Policía Nacional.

Las comunidades que conforman el municipio disponen de una red vial en donde la mayoría de los caminos están contruidos con material de piedra volcánica y de arrastre por ríos. La característica de estos caminos es que son de terracería y piedra. El centro urbano comunica con la carretera CA-2 el cual cuenta con un tramo de 44 kilómetros asfaltados, el mismo comunica con los municipios sureños de San Marcos y fincas ubicadas en la zona norte, oriente y sur del municipio.

Mapa No. 21. Red vial en Coatepeque.



Estructura territorial de Coatepeque

El municipio de Coatepeque ha desarrollado un proceso de microregionalización basado en la situación de tenencia de la tierra y producción, no es un modelo debidamente producido y analizado ya que no se ha discutido en torno a un modelo de ordenamiento territorial. La ubicación geográfica de las comunidades permite generar aproximaciones por sistemas y modelos productivos y, no se considera la presencia de servicios y la distribución de la población para el tema del ordenamiento. El centro urbano se constituye en el medio de encuentro para las actividades sociales y económicas de la población, la producción de las fincas de este y otros municipios se acopia en Coatepeque, con

⁹ Según datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS. 2008.

lo cual genera una fuerte movilidad poblacional. Se cuenta con centros poblados y caseríos que proveen mano de obra importante para los trabajos agrícolas, todas estas comunidades se comunican por carretera de terracería transitable.

La cabecera municipal está conformada en barrios, siendo estas: Barrio El Jardín, Candelaria, El Rosario, Colombita, Guadalupe, San Francisco, La Batalla, Las Casas, Independencia, La Esperanza y Barrio Aurora. A su vez, la ciudad también cuenta con las colonias siguientes: Miguel Ángel Asturias, El Satélite, Santa Elena y San Antonio Las Casas.

Las lotificaciones existentes en Coatepeque son: Magnolia, San Isidro, El Arroyo, Nuevo Coatepeque, Las Conchitas, Valle de la Felicidad, Valle Verde, Las Ilusiones, Colinas de Magnolia, Santa Ana Berlín I y II.

Mapa No. 22.



La Comunidad Agraria Monte Cristo se ubica en la jurisdicción de la aldea Las Palmas, la cual resulta ser una un área representativa de la franja geográfica en donde se cultiva el ajonjolí en gran porcentaje y en donde se presentan problemas de baja productividad de 480kg/ha de promedio, siendo la óptima de 890kg/ha. Las coordenadas de ubicación de la Comunidad son: Latitud Norte:

cultivos de exportación y actividades pecuarias a gran escala, reduciendo a las comunidades habitadas a la producción de granos de consumo básico, piña, tomate y otros cultivos propios de la zona. Este modelo de microregionalización no ha permitido abordar de mejor manera el modelo de desarrollo rural¹⁰ y urbano, pero si ha desarrollado una dinámica importante en proveer servicios. (4)

A manera de conclusión

Coatepeque es un municipio mayormente rural, en donde la calidad de vida de este sector es de 12.89%. La pobreza general afecta al 42.82%, y la extrema pobreza al 6.13% de la población. No existe apropiado uso y manejo del recurso hídrico, las corrientes hídricas se encuentran altamente contaminadas y en época de verano, hay problemas de abastecimiento del vital líquido en el municipio.

Con respecto a la red vial, la mayoría de los caminos son de terracería aunque se mantienen en buen estado, existe cierto potencial eco turístico pero falta promoverlo. A pesar de que existe cantidad suficiente de estructura educativa, hay alto índice de deserción escolar en niños y niñas por la mano de obra en el área agrícola.

La agricultura es el motor de la economía local, se cuenta con capacidad de producir granos básicos para su comercialización en el mercado regional y nacional. Las fincas ubicadas en la región tienen similitudes en modelos extensivos de producción, predominando los cultivos perennes de exportación como: Cardamomo, café, banano y palma africana, así como actividades pecuarias. El territorio tiene factibilidad de intercambio comercial por su cercanía con la frontera con México.

Existe desarrollo en el sector de servicios lo cual genera trabajo a profesionales jóvenes. Coatepeque es un municipio con desarrollo comercial, lo que ha generado empleos importantes en esta área, sin embargo, sigue siendo la PEA agrícola no calificada, la más importante con 63%, 10% la rama comercial, 20% los servicios y 2% otras especialidades.

6.3.2 Municipio de Ixcán

El Municipio de Ixcán forma parte del departamento de Quiché, ambos localizados en la Región VII Noroccidente. Localizado en la parte Nor-Occidental de la cabecera departamental y al Norte de la ciudad de Guatemala. Las coordenadas geográficas del municipio son: 15°49'00 N y 91° 04'00" W, con una altitud que oscila en la parte más baja de 180 msnm, siendo la parte más alta de

¹⁰ La Expresión de Desarrollo Rural hace referencia a acciones e iniciativas llevadas a cabo para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas. Estas comunidades humanas que abarcan casi la mitad de la población mundial, tienen en común una densidad demográfica baja. Las actividades económicas más generalizadas son las agrícolas y ganaderas .

El municipio colinda el Norte: Con la República de México, al Este: Con los Municipios de Cobán y Chisec, del departamento de Alta Verapaz, al Oeste: Con el Municipio de Santa Cruz Barillas del departamento de Huehuetenango, al Sur: Con los municipios Chajul y San Miguel Uspantán del departamento de Quiché.

Actualmente, el municipio se divide administrativamente en 7 microregiones. Estas se organizan en Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES, de primero y segundo nivel; y cada una de ellas tiene representación en el Consejo Municipal de Desarrollo COMUDE. Las Juntas Directivas son electas por asambleas comunitarias cada dos años.

Cuadro No 7. Extensión territorial de las microrregiones en el Municipio de Ixcán.

No. De Microrregión	Cabecera Microrregional	Extensión territorial y Número de habitantes
1	Playa Grande	394 kms ² con 19,395 habitantes en 43 comunidades
2	Tzetún	139 kms ² con 7,919 habitantes en 24 comunidades
3	Santiago Ixcán	262 kms ² con 5,699 habitantes en 7 comunidades
4	Valle de Candelaria I	122 kms ² con 4,693 habitantes en 15 comunidades
5	El Recuerdo	146 kms ² con 8,414 habitantes en 26 comunidades
6	San Juan Chactelá	123 kms ² con 6,205 habitantes en 34 comunidades
7	Mayaland	399 kms ² con 13,309 habitantes en 26 comunidades

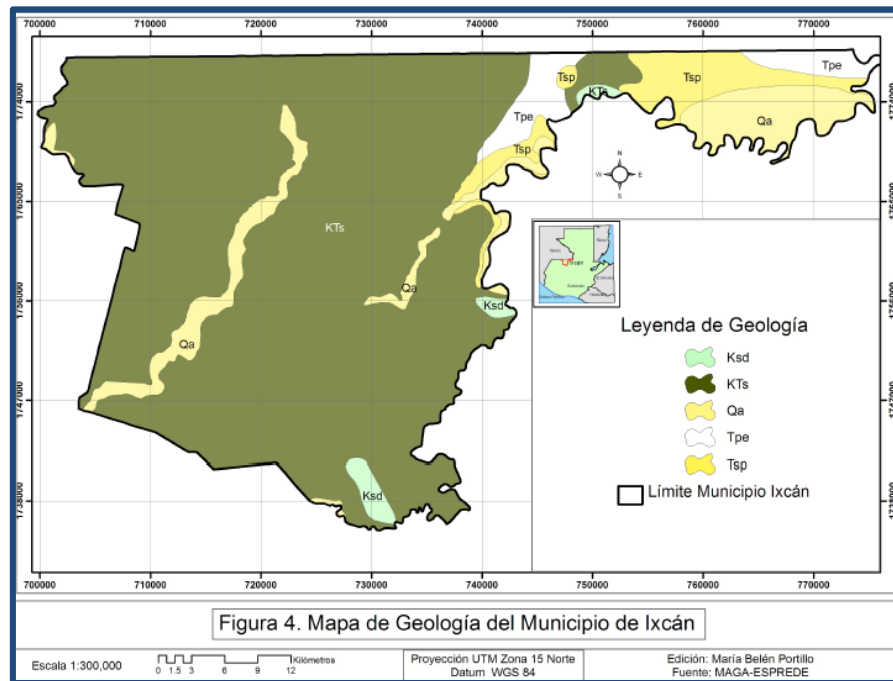
Fuente: Elaboración propia. CEUR 2014

El municipio se encuentra en categoría de peligro medio respecto a los sismos, la mayor parte de la extensión del municipio es de origen kárstico, por lo que tiene más susceptibilidad a un desarrollo intenso de los procesos cársticos. Los materiales que determinan geológicamente al municipio por su mayoría en extensión territorial son los Depósitos Sedimentarios Cretácico Terciario (Kts) constituido por sedimentos arcillosos principalmente pertenecientes a la formación Sepur (que predomina en el área nor-oeste del municipio) conformando un conjunto de arcillas color café, lutitas, limonitas, areniscas finas y margas intercaladas con calizas delgadas además la característica de un alto contenido de sedimentos clásticos marinos incluyendo formaciones Toledo, Reforma y Cambio. Esta formación geológica predomina casi todo el municipio.

Ixcán pertenece al complejo fisiográfico de la sierra de Chamá, dentro de esta serie tenemos la región fisiográfica Tierras Altas Sedimentarias que abarca la mayor parte del territorio del municipio. Esta región está determinada por los dos grupos Planicie Aluvial del río Xalbal y las colinas bajas y valles intercolinarios del río Xalbal; el grupo de la planicie es de origen aluvial, siendo éste un valle antiguo formado por el río Xalbal en el cual se han encontrado aportes de materiales que pertenecen a la cordillera de los Cuchumatanes. El grupo de las colinas bajas, ha sido originado por el levantamiento de una antigua zona marina que se encontraba parcialmente sumergida¹¹. En una pequeña proporción se encuentra la serie Planicies Aluviales y dentro de ésta, la región fisiográfica denominada Tierras Bajas Interiores de Petén, esta área es determinada por el grupo fisiográfico Llanura Aluvial del río Chixoy, el origen de este grupo es un relleno efectuado por este río, que transporta materiales carbonatados de la Sierra Chamá.

¹¹ Memoria Técnica de Mapas Temáticos escala 1:250,000 del Programa de Emergencia por Desastres Naturales ESPREDE. Guatemala 2001.

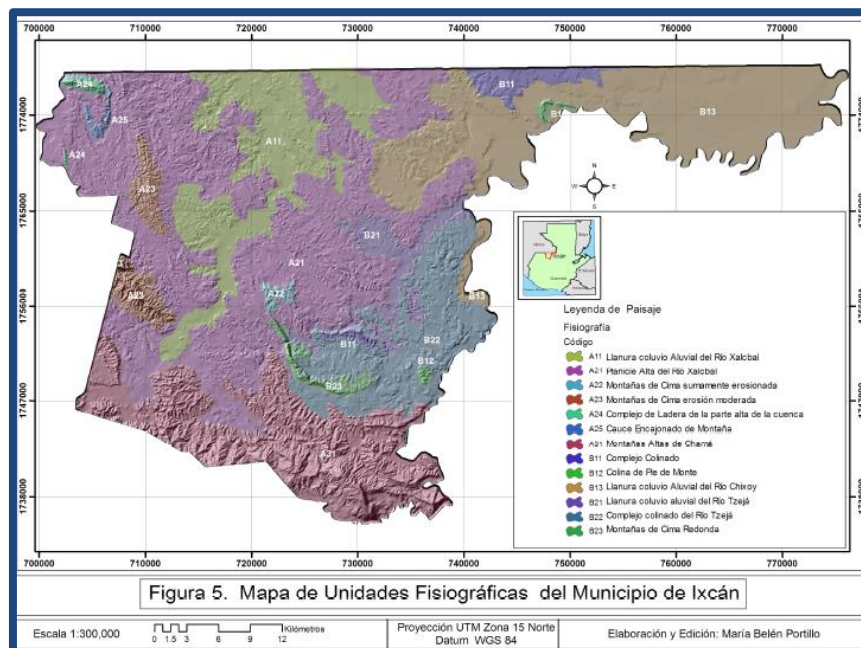
Mapa No. 25.



Fuente: MAGA-ESPRED. 2007.

De acuerdo a la clasificación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), en la región donde se ubica el municipio de Ixcán se ha determinado 6 clases de capacidad de uso de la tierra.

Mapa No. 26.



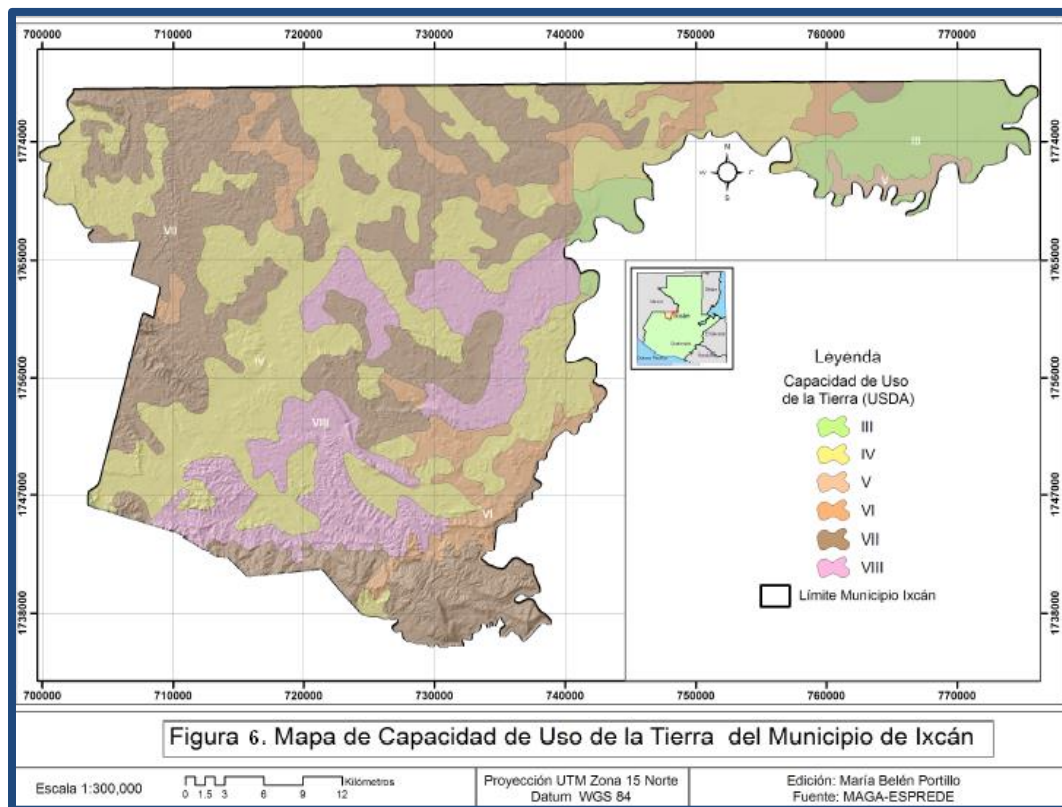
Fuente: MAGA-ESPRED. 2007

Cuadro 8. Clases y características de capacidad de uso de la tierra, municipio de Ixcán

Clase	Características	% municipio
III	Presenta moderadas limitaciones en su uso y restringen la elección de cultivo, aunque pueden ser buenas para ciertos cultivos, requieren de prácticas especiales de conservación.	11,711 hectáreas (7.38%)
IV	Presentan severas limitaciones de uso que restringen la elección de cultivos. Estas tierras pueden usarse para cultivos, praderas, frutales, etc.	54,875 hectáreas (34.58%)
V	Tienen escaso o ningún riesgo de erosión, pero presentan otras limitaciones que no pueden removerse en forma práctica y que limitan su uso a empastadas, praderas naturales y forestales.	1,318 hectáreas (0.8%)
VI	Estas tierras corresponden a áreas inadecuadas para los cultivos y su uso esta limitado a pastos y forestales.	15,647 (9.86%)
VII	Son tierras con limitaciones muy severas que los hacen inadecuados para los cultivos. Su uso fundamental es pastoreo y forestal.	52,795 (33.27%)
VIII	Estas tierras están restringidas para uso agrícola. Aptas únicamente para vegetación permanente de protección, para esparcimientos, usos hidrológicos, protección de fauna silvestre.	22,305 hectáreas (14%)

Fuente: elaboración propia. DIGI/CEUR. 2014.

Mapa No. 27.



FUENTE: Fuente MAGA-ESPRED. 2007

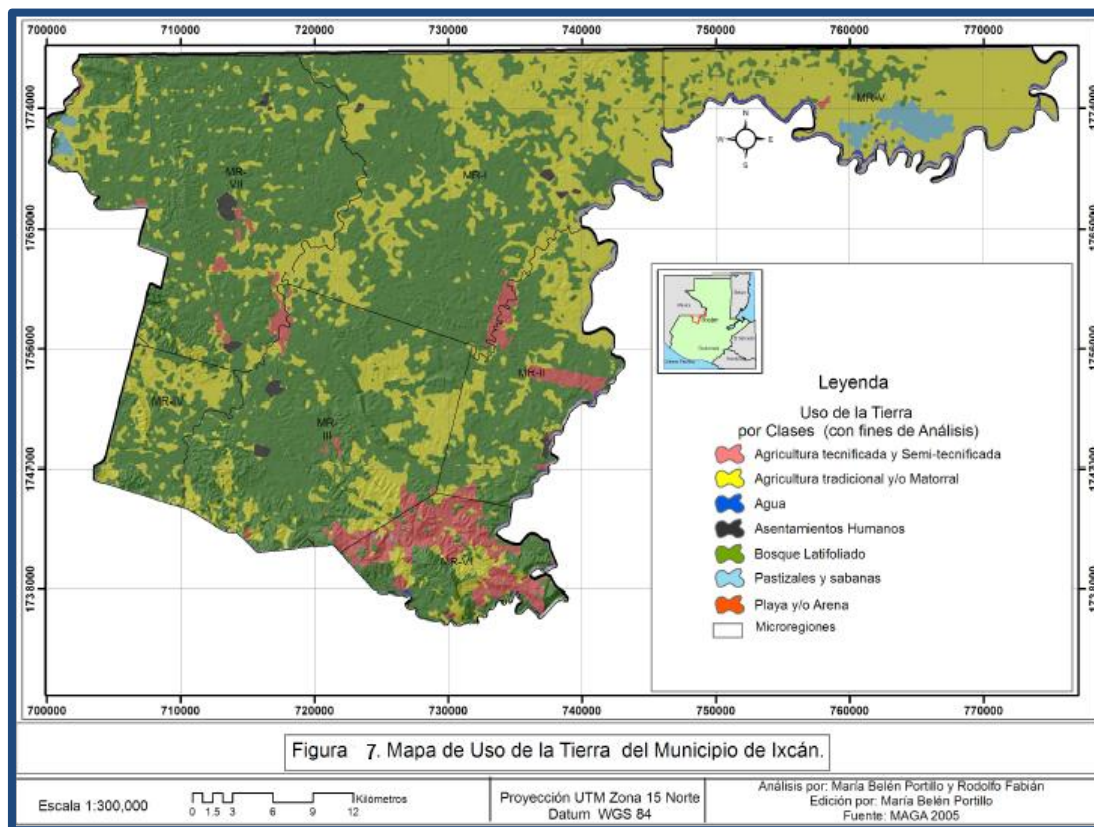
Se encuentran 15 clases para el uso de la tierra en el municipio de Ixcán, siendo los bosques latifoliados los que tienen mayor cobertura en el municipio.

Cuadro 9. Uso de la tierra para el municipio de Ixcán.

No.	Uso de la tierra	Kilómetros cuadrados	Porcentaje
1	Arbustos- matorrales	395.51	25.38%
2	Arroz	0.74	0.05%
3	Bosque latifoliado	829.60	53.23%
4	Cultivo de café	8.17	0.52%
5	Cultivos de café-cardamomo	67.01	4.30%
6	Cultivo de cardamomo	60.66	3.89%
7	Centro Poblados	8.44	0.54%
8	Granos básicos	135.06	8.66%
9	Cultivo de hule	6.93	0.44%
10	Humedal con bosque	13.21	0.85%
11	Pastos cultivados	2.83	0.18%
12	Pastos naturales	29.09	1.86%
13	Cultivo de pejibaye	0.25	0.01%
14	Playa y/o arena	0.77	0.05%
15	Cauce de ríos	16.74	1.07%
	Total	1.588.2900	100%

Fuente: Información digital proporcionada por el MAGA. 2005

Mapa No. 27.



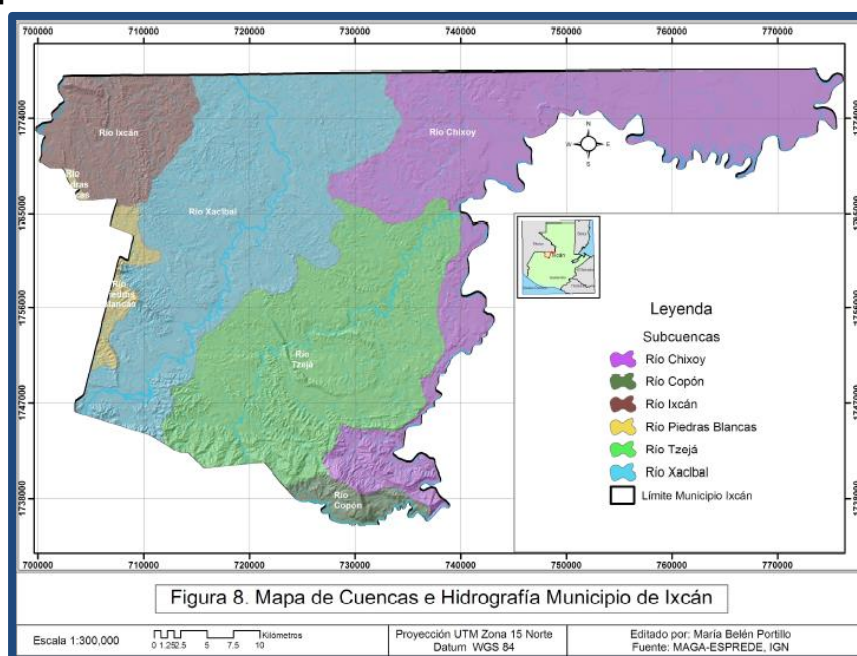
Fuente MAGA-ESPRED. 2007

Se destacan cinco cauces principales en el municipio, siendo estos: El río Ixcán, el río Xalbal, río Tzejá, el río Chixoy o río Negro y el río Copón al sur del municipio. Dichos afluentes aún poseen importantes reservas montañosas siendo un santuario de flora y fauna que en otras partes del país ya no existen. La temperatura promedio anual en Ixcán es de 32°C., y la precipitación promedio de 3,300 mm. Oscilando entre los 2,400 y los 5,000mm. La humedad relativa anual es del 81%. Existen dos estaciones: El verano que es la época seca que va aproximadamente de diciembre a abril y el invierno, de mayo a noviembre. Los meses más lluviosos suelen ser de junio a octubre, en los que sobrepasan los 500mm y los menos lluviosos de febrero a abril, en los que no es menor a los 100 mm. La época más calurosa suele ser entre abril a septiembre, bajando en los meses que van de octubre a marzo, siendo los meses más calurosos de abril a junio.

Las localidades que tienen presencia bosques más desarrollados y en mejores condiciones son los sitios de: Cerros Cuaches, el área de Santa María Tzejá y Ascensión Copón. Las Especies mas representativas son las siguientes: Anona (*Annona cherimola*), Guayaba (*Talissia olivarformis*), Palo Blanco (*Tabebuia Donnellsmithii*), Cortez (*Tabebuia guayacan*), Peine de Mico (*Apeiba tibourbou*), San Juan (*Vochysia hondurensis*), Tamarindo (*Dalium guianense*), Laurel (*Cordia alliadora*) y Zapotillo (*Sideroxylon meyerii*).

Con relación a las áreas con alta presencia de fauna, por especies e individuos se encuentran los sitios de: Ascensión Copón, Los Ángeles, San Lorenzo y Santa María Tzejá. Ixcán posee una de las zonas con mayor biodiversidad del país.

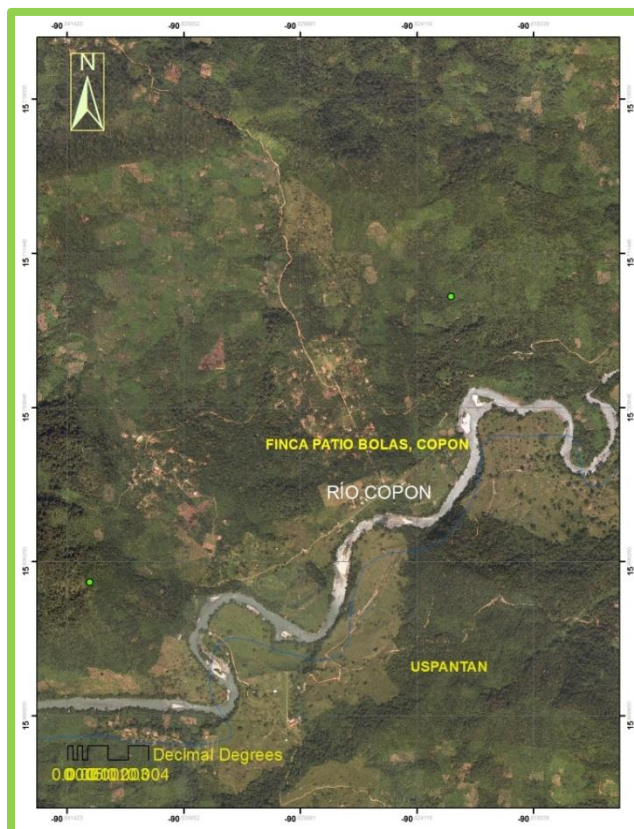
Mapa No. 28.



Desde 1970, varias empresas internacionales han intentado buscar petróleo en el Ixcán, pero han fracasado por diferentes razones. El intento más reciente fue en la década de los 90's, cuando la empresa estadounidense Triton Energy¹² perforó un pozo sin resultados positivos, en tierras entre la Cooperativa Mayalán y San Lorenzo, en la micro región 7. La presencia de la empresa en el área generó conflicto social entre las diferentes comunidades.

Mapa No. 29.

Actualmente, la compañía PETROLATINA, ahora con el nuevo nombre "Quetzal Energy", ha regresado al Ixcán. En el año 2006, durante la visita del viceministro de Energía y Minas, anunció el incentivo para el desarrollo y profundización de la extracción petrolera a lo largo y ancho del municipio. Por esta razón, dijo, está próxima la licitación del área petrolera 9-2005 que cubre una amplia zona de Ixcán. Las mismas petroleras documentan que han pactado futuros contratos de exploración y explotación del crudo en un 80% del territorio del Ixcán tales como Santa María Tzejá, Santo Tomás Ixcán, Xalbal y Kaibil Balam y mayormente en el área de la microregión V de Ixcán.



En el año 2007, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), presentó áreas de licitación para la exploración de este recurso. El área 9-2006 es una extensión bastante amplia que abarca gran parte del municipio de Ixcán, ésta es el área paralela límite con el municipio de Santa Cruz Barillas, departamento de Huehuetenango.

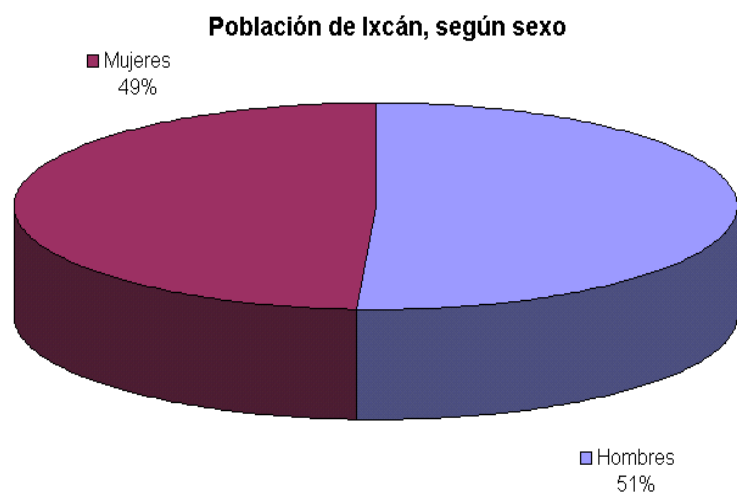
En el caso de las Hidroeléctricas el Instituto Nacional de Electrificación INDE, ha manifestado su interés por construir un embalse en la parte sureste del municipio de Ixcán a la altura de la comunidad Xalalá, utilizando el río Copón afluente principal del río Chixoy proyecto que cuenta con el mismo nombre de la comunidad. Para este proyecto esperan una producción 677GWh/año. (6) La población ha manifestado su rechazo para estos dos megaproyectos (Exploración y explotaciones petroleras e hidroeléctricas), por el hecho nocivo que tendría para

¹² La Empresa Triton Energy forma parte del complejo petrolero que trabaja en Cusiana, anunció recientemente en Houston, Estados Unidos la expansión de sus actividades en América Latina.

la población principalmente y para la ecología del municipio. Proceso que quedó constatado por medio de una consulta popular celebra el 20 de Abril 2007,¹³ dando como respuesta negativa a este tipo de actividades

En el período de 1995 – 2001 se registra las tasas más altas de crecimiento poblacional, de 4.46%, estas coinciden con el período de retorno, después de la firma de la paz en 1996. De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el censo del año 2002, la población total en el municipio de Ixcán era de 90,188 habitantes, siendo esta 49% del sexo femenino y 51% de sexo masculino. El 64% de la población es menor de 19 años. La proyección del INE, para el año 2010 es de 91,210 habitantes, haciendo una variante de 1,022. La tasa de natalidad es de 3.4% anual, una de las más altas del país, lo que implica que existe mayor demanda de la población en general en cuanto a la prestación de los servicios básicos y complementarios para la niñez y juventud.

Gráfica No. 5



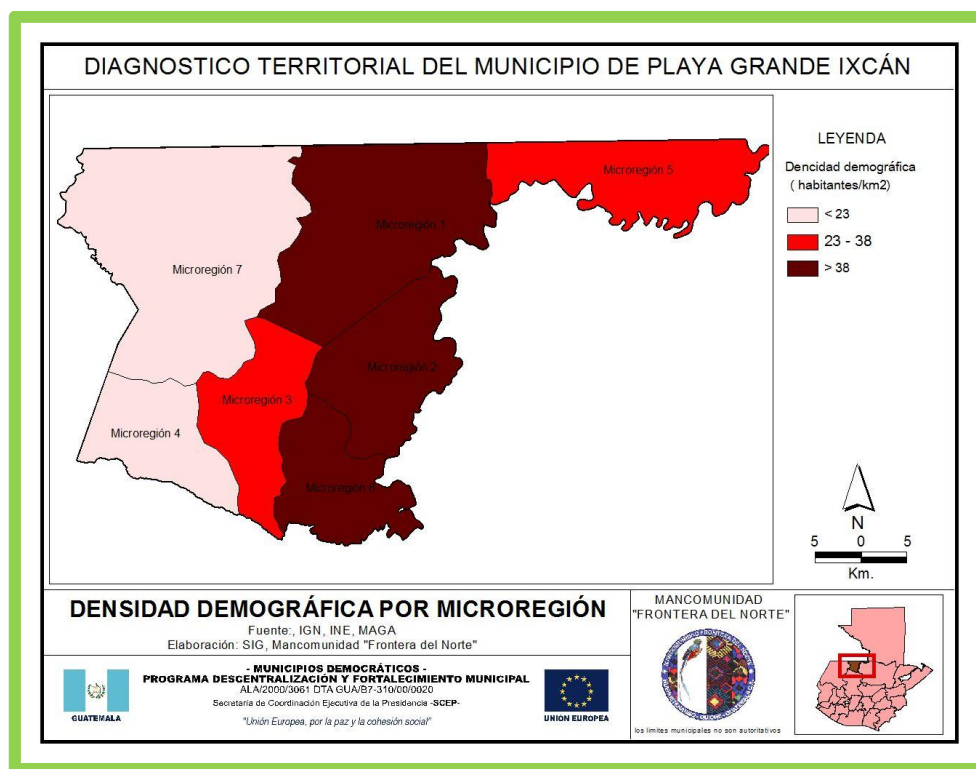
FUENTE: Censo de Población - INE 2002
Guatemala

SEXO	POBLACIÓN	
	Total	%
Hombres	31,318	51%
Mujeres	30,130	49%
TOTAL	61,448	100%

Fuente: Censo de Población. INE 2002. Guatemala.

¹³ En septiembre de 2007, cinco meses después de celebrada la consulta comunitaria, el INDE, lanzó una licitación internacional para adjudicar el proyecto a una sociedad ejecutora extranjera. Debido a las dificultades surgidas y a las reservas de las empresas postulantes, el INDE aplazó por varios meses el período de adjudicación. Al final nada se concretó y en noviembre de 2008 se declaró desierta la licitación. El presidente del INDE lo justificó a partir de factores internacionales como falta de liquidez, etc.; no mencionó las dudas de los postulantes, como la actitud del gobierno de "lavarse las manos" para enfrentar la problemática social que el proyecto implica.

Mapa No. 30.



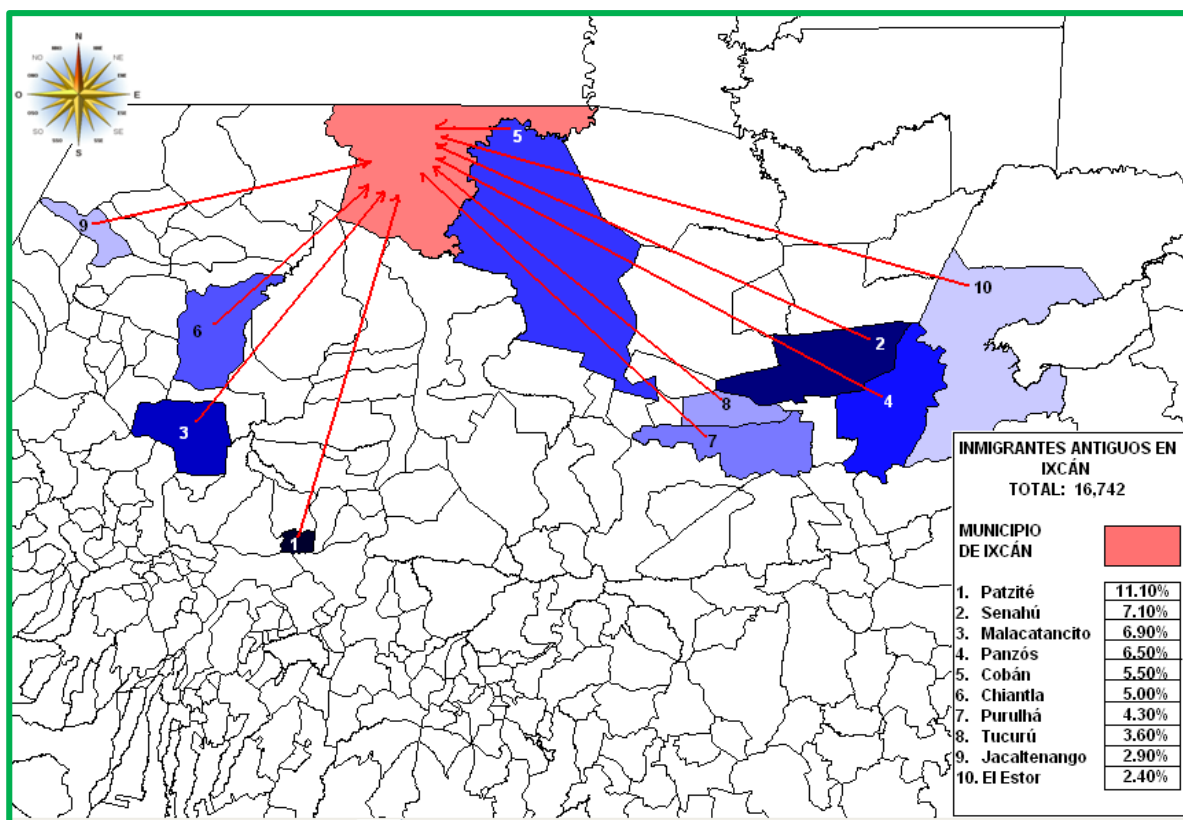
Fuente: Manual Para la Elaboración del Plan Estratégico Territorial Municipal. Ixcán, 2007.

Datos del Censo 2002 y proyección del INE (2007) permiten observar el crecimiento que el área rural ha tenido un promedio de 48.27%, motivado por la alta tasa de natalidad, inmigración y por los repatriados. La densidad poblacional en el Municipio es de 87 habitantes por km², mientras que a nivel nacional es de 103 habitantes por km². Ixcán es el tercer municipio con mayor población en el departamento de Quiché después de la cabecera departamental y el municipio de Chichicastenango. Desde 1964, se inicia un proceso de colonización de Ixcán, llegando campesinos pobres procedentes del altiplano, quienes en su oportunidad tuvieron el acceso a una parcela para cultivar y un lote para construir sus viviendas, permitiéndoles de esta forma establecer una agricultura de subsistencia, reemplazando de esta manera el trabajo temporal en las fincas de la costa sur del país. Inicialmente las familias que llegaron eran procedentes del departamento de Huehuetenango, pertenecientes a los pueblos de origen Maya: Q'anjob'al, Chuj y Mam, posteriormente arribaron grupos de la comunidad k'iche, Kaqchiquel, Q'eqch'i, Pocomch'i y junto a ellos familias ladinas provenientes de otros departamentos del país. En el caso de los inmigrantes, para el año 2002, se reportan los datos más altos en el municipio de Ixcán.

Los inmigrantes antiguos han provenido de municipios ubicados principalmente al este y oeste del país como: Patzité (Quiché), Panzos, Cahabon, Purulá, Tukurú (Alta Verapaz), Malacatancito, Chiantla, (Huehuetenango), entre

otros, sumando entre inmigrantes antiguos y recientes aproximadamente 20,000 personas.

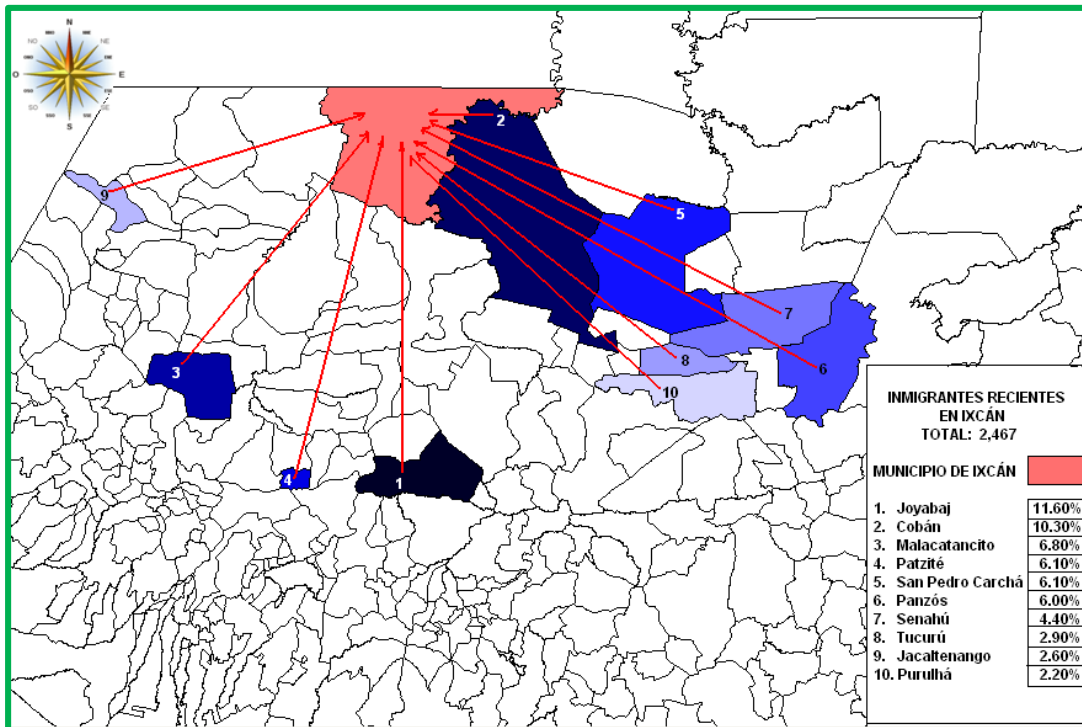
Mapa No. 31. Inmigrantes antiguos en el municipio de Ixcán.



Fuente: Elaboración DIGI-CEUR. 2014

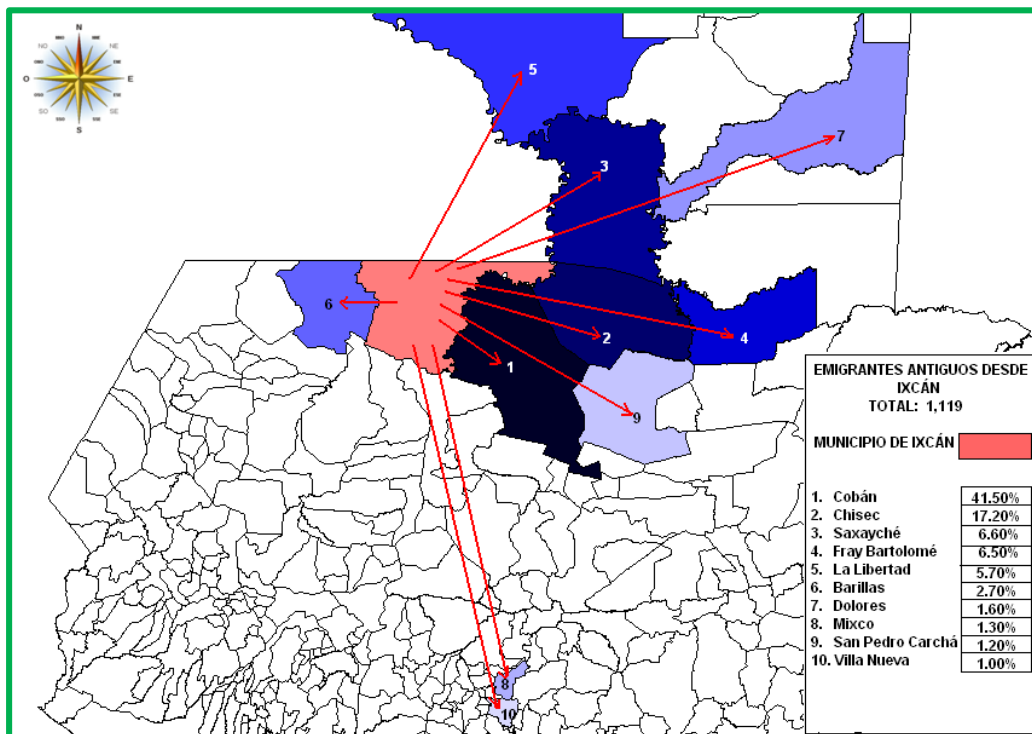
El desempleo, bajos salarios, obligan a la población masculina a emigrar habitualmente a México y Estados Unidos en busca de trabajo. El caso de los emigrantes se ha mantenido constante dentro del periodo 1995-2005. La población indígena es el 78% de la población, el municipio de Ixcán tiene la característica particular de concentrar varias etnias mayas, ya que al darse la guerra civil esta área fue nuevamente ocupada por diversos grupos étnicos que probablemente no eran pertenecientes al Ixcán originalmente pero por procesos de repatriación tomaron como punto de concentración al municipio, las etnias que tienen mayor representación poblacional en el municipio son los grupos Q'anjob'al, Chuj K'iché, Kaqchiquel, Q'eqchí, Pocomchí.

Mapa 32. Inmigrantes recientes en el municipio de Ixcán.



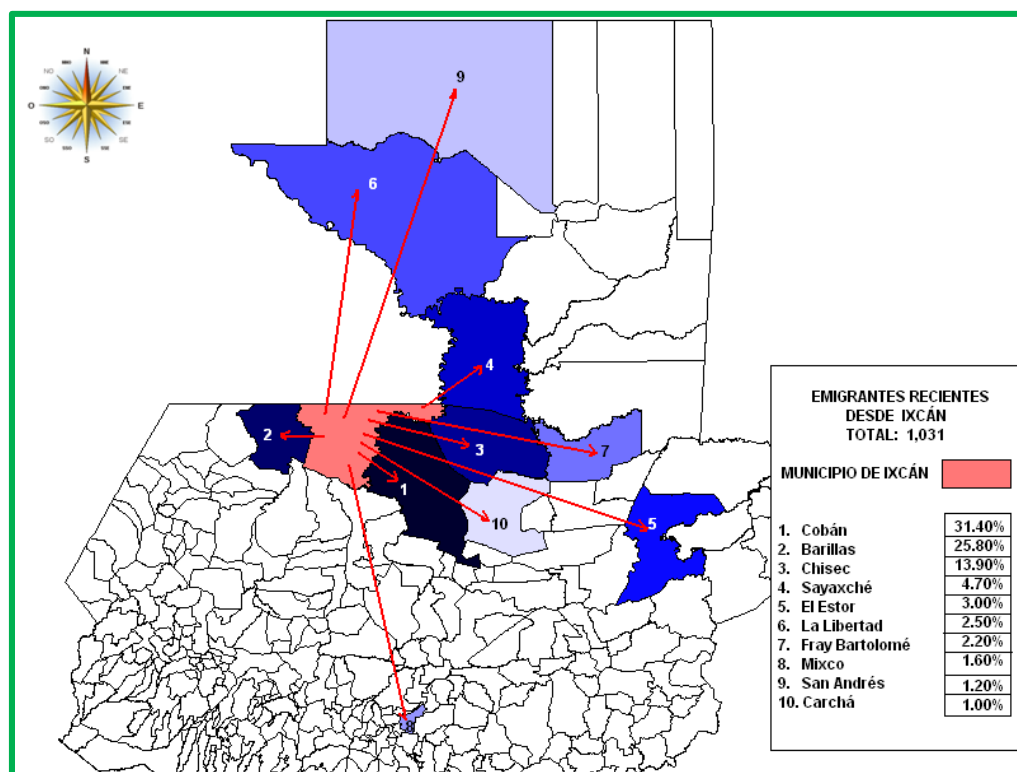
Fuente: Elaboración. DIGI-CEUR. 2014

Mapa 33. Emigrantes antiguos en el municipio de Ixcán



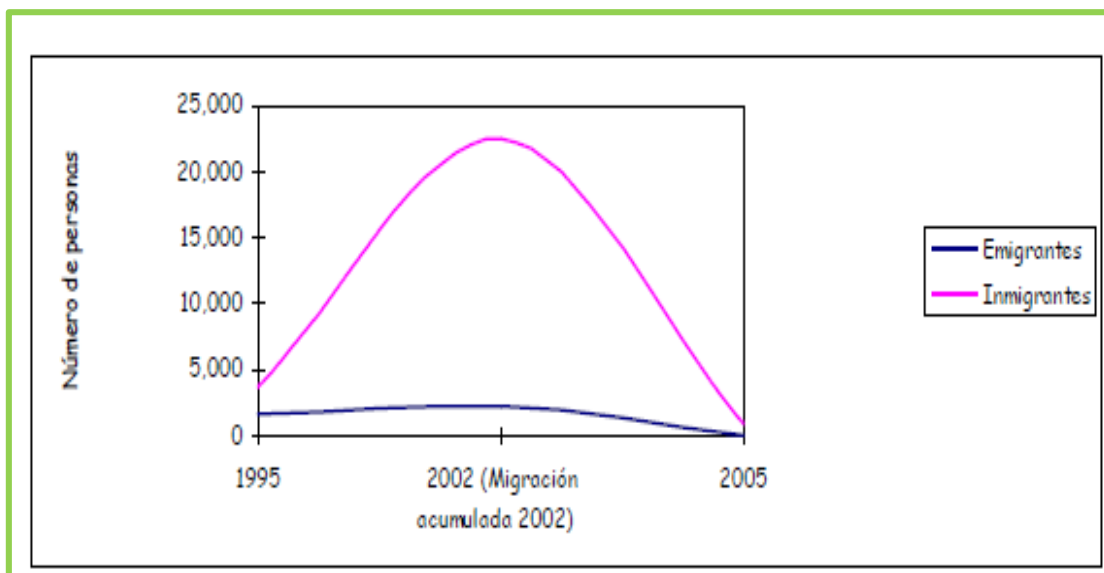
Fuente: Elaboración DIGI- CEUR. 2014

Mapa No. 55. Emigrantes recientes en el municipio de Ixcán. Elaboración propia. CEUR 2014.



Fuente: Elaboración DIGI- CEUR. 2014

Gráfica No. 6. Migración poblacional en Ixcán 1996 - 2005



Fuente: Propuesta de Ordenamiento Territorial, Ixcán. Tesis Agronomía. 2007

Gráfica No. 7.



Sexo	Población	
	Total	%
Hombres	8,446	31%
Mujeres	18,384	69%
TOTAL	26,830	100%

La población económicamente activa se describe a continuación en el municipio de Ixcán, en donde la población de 7 años y más contribuye a la fuerza de trabajo.

Cuadro 10. Población Económicamente activa en Ixcán

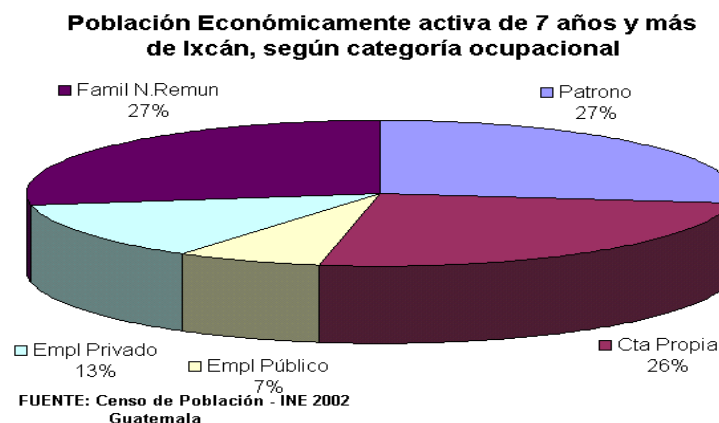
Población económicamente activa			Población económicamente activa por categoría ocupacional					
Total	Hombres	Mujeres	Total	Patrono	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Familiar no remunerado
18,351	14,78	3,648	18,351	4,995	4,715	1,216	2,360	5,065

Fuente: INE. 2002.

Al analizar los datos anteriores se puede determinar que la población del municipio de Ixcán se encuentra en una situación desfavorable respecto a la población económicamente activa, ya que solamente un 29.99% se encuentra laborando y la tasa de desempleo es alta (4.11%). La pobreza general afecta al 82.66%, y la extrema pobreza al 26.89% de la población, esto repercute en la actividad productiva del municipio al colocarlo en una productividad interna relativamente baja. El 24% de la población de Ixcán se dedica a la actividad agrícola, siendo esta la principal actividad económica a pesar de que solamente el 34% del espacio geográfico del municipio puede utilizarse con fines agrícolas obligatoriamente con conservación de suelos. El cultivo de granos básicos como maíz, arroz y frijol ocupa el 62% del área total que se destina a la agricultura.

Mientras que el otro 38% se distribuye en los cultivos de cardamomo, hule, palma pejibaye, achiote y café

Gráfica No. 8.



Categoría ocupacional	Población	
	Total	%
Patrono	4,995	27%
Cta Propia	4,715	26%
Empl Público	1,216	7%
Empl Privado	2,360	13%
Famil N.Remun	5,065	28%
TOTAL	18,351	100%

Fuente: Censo de Población. INE 2002. Guatemala

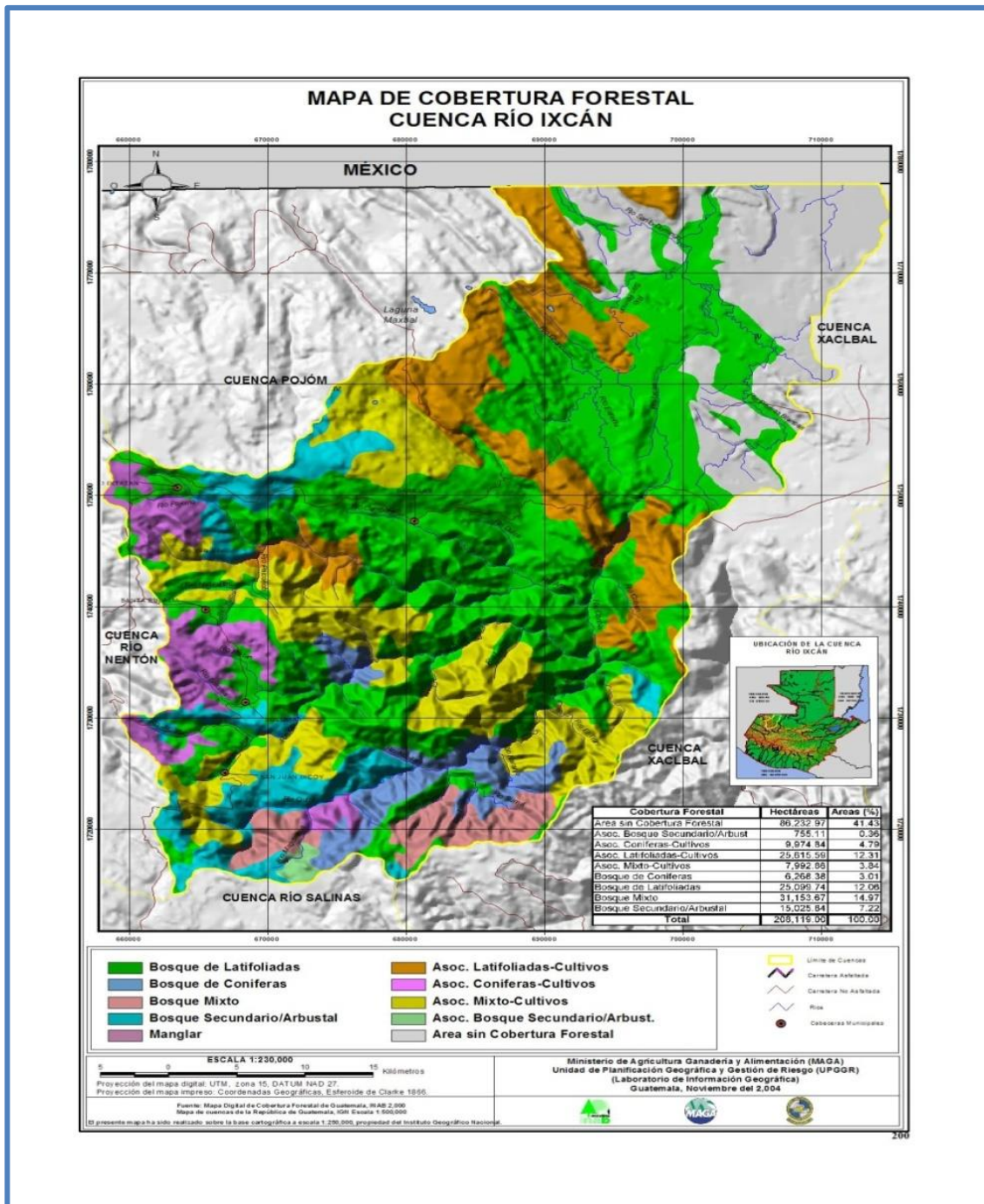
Cuadro No. 11. Población Económicamente inactiva en Ixcán

Población económicamente inactiva		
Total	Hombres	Mujeres
26,830	8,446	18,384

Fuente: INE. 2002 Fuente: Censo de Población. INE 2002. Guatemala.

La actividad pecuaria no es muy desarrollada en el municipio, aparte de que los suelos no son aptos o favorables para esta actividad económica. Ixcán cuenta con 57.13% de tierras aptas para actividad forestal, sin embargo, como sucede a nivel nacional, se reporta una tasa de deforestación alta de (-3.3% ha/año). La actividad de deforestación lamentablemente a tenido auge económico dentro de la población más pobre, la cual comercializa las especies maderables que crecen en la región tales como Cedro y caoba. (*Swietenia macrophylla*), Rosul (*Dabergia* sp), Irayol (*Genipa americana*) y Jocote Fraile (*Spondias mombin*).

Mapa No. 56. Cobertura forestal cuenca río Ixcán. Fuente: MAGA. INAB.



Dado a su inmenso territorio y bellezas escénicas, el municipio de Ixcán tiene un potencial muy alto en el área turística, lamentablemente no se ha aprovechado en su mayoría hasta el momento. Los bosques latifoliados que aún se conservan son atractivo potencial, al igual que la belleza de los ríos caudalosos que son

característicos del municipio, cascadas de Copón, etc. La falta de una red vial fortalecida, así como de infraestructura para el turismo y servicio de operadores turísticos, hace que la afluencia en este momento sea muy baja.

Con relación a la educación, el 37% de la población del municipio es analfabeta, las razones de esta situación es la falta de infraestructura para la educación aunado al poco compromiso del Estado para llevar un plan para cubrir el territorio del municipio con la contratación de maestros. Otra razón es la falta de apoyo de los padres hacia sus hijos, pues estos prefieren utilizar a los niños como mano de obra no remunerada.

La tasa de escolaridad es muy baja (31.86%), con relación a una población potencial que representa el (53.28%) de la población total. Con relación a infraestructura educativa, el municipio de Ixcán cuenta con 33 centros educativos prestando el servicio 13 Institutos, 12 Institutos por Cooperativa, 1 Colegio, 5 Centros de Educación Secundaria, y 2 Extensiones Universitarias.

La cantidad de establecimientos para salud se encuentra totalmente por debajo de las condiciones que se deberían de tener en el municipio. Lamentablemente Ixcán solo cuenta con 1 centro de salud tipo A, 2 centros de salud tipo B, 13 puestos de salud y 19 centros de convergencia. Afortunadamente se cuenta con un equipo de médicos especializados que pertenecen a las Brigadas Cubanas, que trabajan en diferentes puntos del municipio, gracias a ellos la población puede contar con un equipo extra, para contrarrestar el deficiente personal médico con el cual cuenta el Estado para esta región.

Como se mencionó anteriormente, la falta de una red vial adecuada frena el desarrollo del municipio de Ixcán. Solamente dos de las siete microregiones cuentan con un nivel medio en cuanto a calidad de carreteras, siendo estas, las microrregiones I y la V, mientras que las demás no cuentan con una red vial suficiente para asegurar y garantizar la circulación, el intercambio de bienes y la movilización de habitantes hacia la cabecera municipal o el intercambio con las otras microregiones.

Lo que faltaría en el municipio es un micro ordenamiento complementario en función del uso potencial del suelo, que permita reglamentar su uso y evitar de esta forma, la erosión de los suelos y el deterioro paulatino del medio ambiente y por otro lado, el tema de los conflictos por la tenencia de la tierra que si no se le pone atención puede ser un detonante social en el área (9)

La necesidad de subsistir de la población en el municipio de Ixcán, hace necesaria la siembra de granos básicos como maíz y frijol; aun cuando lo técnicamente indicado, es utilizar esos suelos para la agricultura permanente o para pastos. Esto es más rentable y con las ganancias podrían comprar los granos básicos a otras regiones. Sin embargo, no es fácil cambiar las costumbres de la población que tiene muy arraigada sus costumbres. Una de las alternativas, podría ser el establecimiento de un sistema de producción que restablezca el equilibrio natural, dicho sistema se denomina Manejo Sistémico de la Finca¹⁴.

En el año de 1952, se inicia el proceso de colonización de Ixcán, llegando campesinos pobres y sin tierra que proceden del altiplano del país, quienes no tenían acceso a tierra, una parcela para cultivar y a un lote para la edificación de su vivienda, permitiéndoles de esta forma establecer una agricultura de subsistencia precaria pero permanente, reemplazando de esta manera el trabajo estacional que ellos realizaban, en las fincas de la costa del Pacífico.

Eran personas procedentes del departamento de Huehuetenango. Para poder llegar al Ixcán, la única forma de no perderse; era tomar de guía a dos o más personas q'anjob'ales, de los que se dedicaban a la pesca y caza de animales silvestres y estos los guillaban hacia el lugar de objeto, estas persona eran conocedoras porque tenían sus propiedades al límite del municipio de Barillas y conocían desde cuando fue creado dicho municipio en el año de 1888, por el Gobierno, de Lisandro Barillas.

Para el análisis de la tenencia de la tierra del municipio de Ixcán se hace referencia al único mapa que existe acerca de esta estructura, con fecha de publicación de noviembre de 1985 publicado en el diario oficial de fecha 21/8/1985 según el acuerdo gubernativo N° 722-85. Lamentablemente no se ha levantado el catastro actual del municipio y por lo tanto no se cuenta con un levantamiento exacto, lo que si se tiene actualizado es la situación legal de las comunidades que conforman Ixcán, con apoyo del Fondo Nacional de Tierras FONTIERRAS.

¹⁴ El Manejo Sistémico de la Finca es el sistema basado en la siembra diversificada de cultivos, crianza de animales, abonamientos orgánicos, rotación de cultivos, etc., para que de esta manera se contrarreste el rápido deterioro que ocurre en los suelos expuestos a determinados tipos de climas.

Cuadro 12. Cronología de las primeras comunidades en Ixcán

Año de conformación	Comunidades en Ixcán
El 12 de julio 1952 al 18 de agosto de 1964	Conformación de las comunidades de Ixcán Chiquito y las comunidades de las 5 cooperativas del Ixcán Grande.
De 1970 a 1979	Conformación de las comunidades a las que se les llamó: “Los Parcelamientos”.
De 1979 a 1985	Conformación de los denominados “Polígonos del plan 520” y “Las Comunidades Modelo”. Faceta en que se vive la resistencia
De 1985 1988	Conformación de “Los Asentamiento de Expatrulleros”.
De 1988 a 1993	Se registran los repatriamientos
De 1993 a 1996	Se produce el retorno de los refugiados y CPR's, en el marco de la Firma de Paz Firme y Duradera
De 2000 a las 2007	Surgen las comunidades Geoposicionadas, e invasores en la cabecera Municipal, de Playa Grande Ixcán.

Fuente: Elaboración propia. CEUR. 2014

La situación legal de los parcelamientos que conforman la estructura territorial del Municipio de Ixcán a enero 2007..

Cuadro 13. Comunidades escrituradas del municipio de Ixcán

Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Virginia	El Milagro y San Francisco	Kaibil Balam con reserva forestal	Monte Alegría	Santa María Dolores
Santiago Ixcán	El Paso	La Caoba	Monterrey	Santa Rosa
Atenas	El Peñon	La NuevaMáquina/Reserva Forestal	Nueva Jerusalén	Tres Ríos
Atlántida	El Prado	Las Margaritas	Nueva Esperanza	Trinitaria
Cari	El Recuerdo	Las Minas	Nuevas Ilusiones	Vista hermosa
Carolina	Esijá	Las Muñecas	Nuevo Paraíso	El Edén
Darien	Esmeralda	Las Rosas	Paraíso de Adán	Kaibil Balam
Efrata	Ingenieros	Lorena	Primavera	Mojarras
El Afán	Ixtahuacan Chiquito	Los Olivos	Punto Chico	Quetzal

Fuente: Fondo Nacional de Tierras, FONTIERRAS.

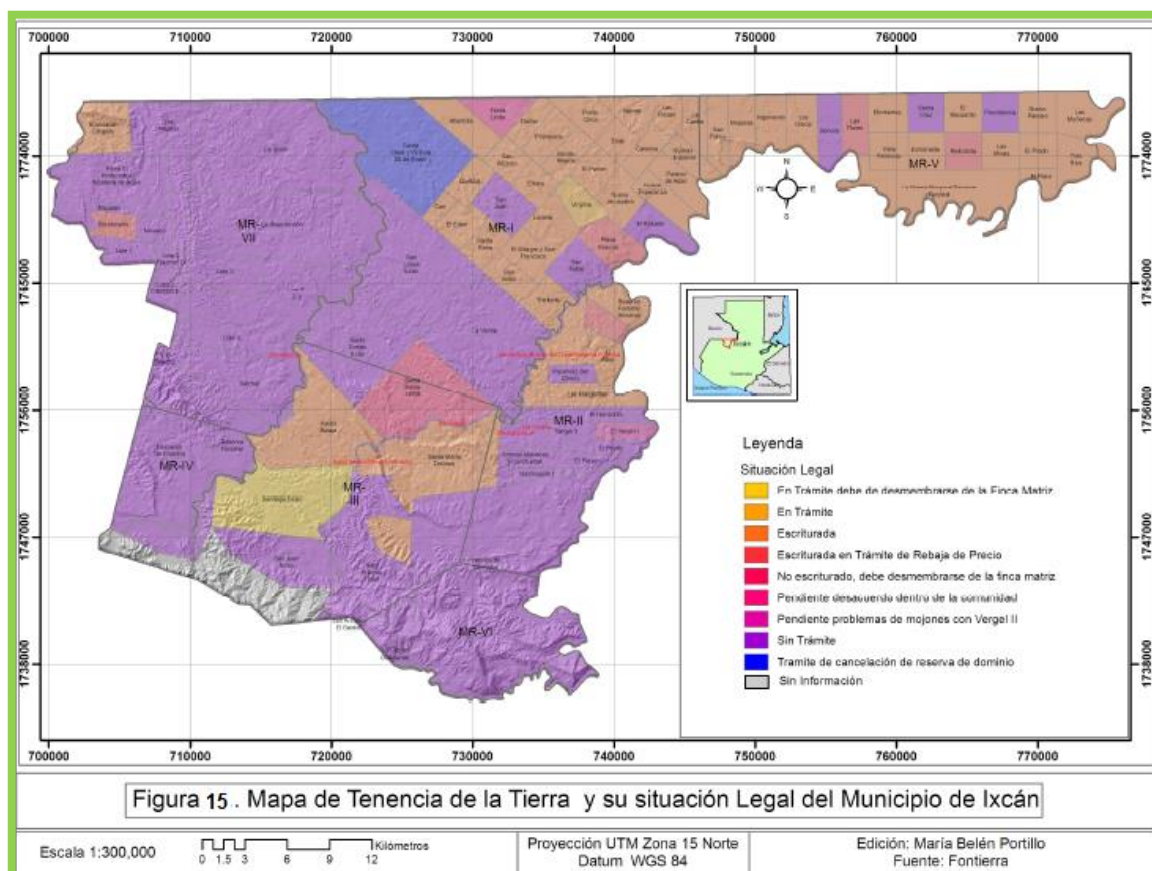
Cuadro No. 14. Comunidades que no tienen tramite de legalización

Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
Antonio Meneces y Condueños	La Veinte	Mayalan	San Juan
Copón Occidental	Los Ángeles	Milicianos de Chiantla	San Juan Ixcán
De Verona	Lote 1	Mónaco	San Lucas Ixcán
El Rosario	Lote 2 Fracción D	Providencia	San Pablo
El Horizonte	Lote 2 Fracción E	Reserva Forestal	Santa Cruz
El Peyán	Lote 3	Reservas de Chixoy	Santo Tomás Ixcán
El Peyón	Lote 4, 7,8	Río Tzeja	Sonora
Finca El Horizonte	Lote 9	Río Xacbal	Vecinos de Chinique
La Resurrección	Machaquila I	San Antonio El Baldío	Vergel II
La Unión	Machaquila II	San Antonio Tzejá	Xacbal

Fuente: Fondo Nacional de Tierras, FONTIERRAS.

El caso de la Finca Patio de Bolas, Copón es un tema histórico que viene desde 1873, en donde se ven involucradas la municipalidad de Chinique, los milicianos y actualmente, los pobladores de la etnia Kekchí que ocupan estas tierras con una extensión de doscientas caballerías de terreno baldío. Actualmente esta situación ha creado incertidumbre sobre la jurisdicción territorial entre los municipios de ixacán y Chinique.

Mapa No. 58.

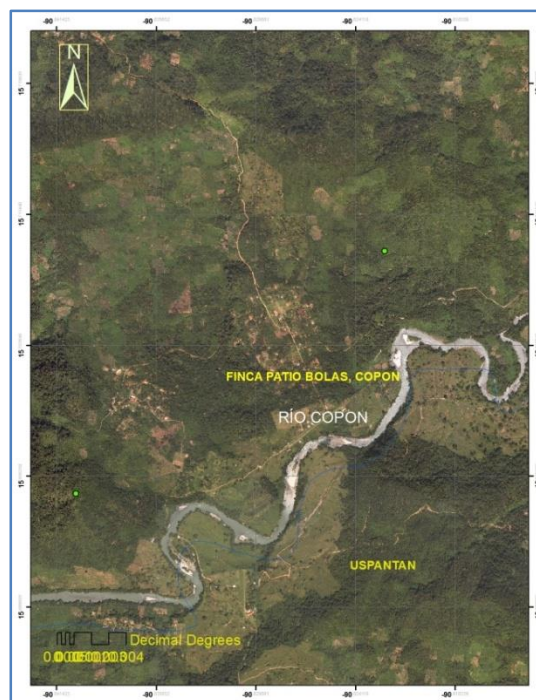
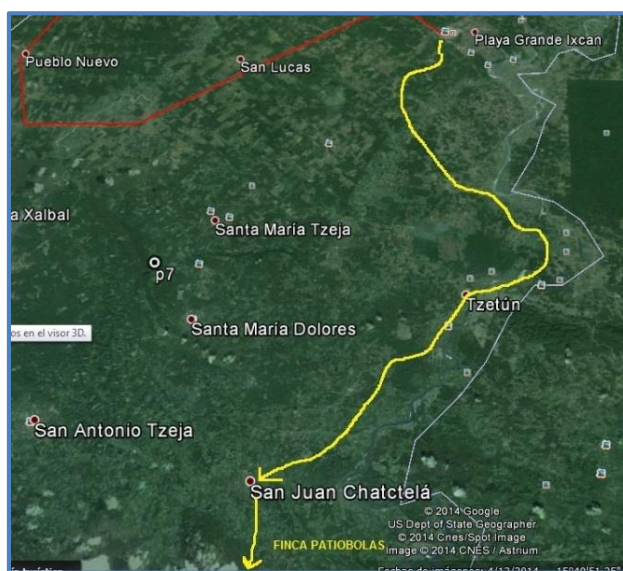


Fuente: MAGA. ESPREDE. 2007

Siguiendo este caso, el 16 de Agosto del año 2013, en San Juan Chactela (municipio de Ixcán, Quiché) se reconoció públicamente a 32 comunidades q'eqchi's como comunidades indígenas. Según la Asociación Finca Patio de Bolas, Copón, esto es un logro histórico, por su amplitud; representa un paso hacia la aceptación de los derechos específicos de los pueblos indígenas y un ejemplo de capacidad de movilización colectiva, más allá de una larga lucha para incentivar a los diversos actores involucrados a reconocer la legalidad del procedimiento, tanto en las comunidades como en las instituciones locales. ACOGUATE observó la entrega de títulos y entrevistó a representantes de las organizaciones sociales involucradas (Abogados Mayas, Puente de Paz, Pastoral Social y la Asociación Finca Patio de Bolas, Copón¹⁵).

¹⁵ Artículo publicado en diciembre 27, del año 2013 por ACOGUATE.

Fotografía No. 1. Ubicación San Juan Chactelá, Ixcán.



En resumen en este municipio existe insuficiencia de los servicios básicos y públicos en el municipio, integrado a ello el analfabetismo de 37.00%. La pobreza general afecta al 82.66%, y la extrema pobreza al 26.89% de la población, bajo rendimiento de la producción agropecuaria por falta de tecnificación y crédito para impulsar proyectos agrícolas. Existe desempleo y bajos ingresos de las familias a nivel municipal y un aumento de alteración del medio ambiente, provocado por la deforestación, contaminación del agua y manejo inadecuado de desechos, lo que se traduce en la degradación de los suelos y fuentes hídricas contaminadas a nivel municipal. La red vial poco desarrollada para promover el intercambio comercial de productos agrícolas. Esto se traduce en bajos niveles de vida de la población por la carestía de productos de la canasta básica. Falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, lo que genera conflictos, por otro lado, la población local se opone a los megaproyectos por considerar que afecta los recursos naturales.

La vocación de los suelos es para producción y conservación forestal y no agrícola, sin embargo, la necesidad de subsistir de la población en el municipio de Ixcán, hace necesaria la siembra de granos básicos como maíz y frijol; aun cuando lo técnicamente indicado, es utilizar esos suelos para la agricultura permanente o para pastos. Las 7 microregiones cuentan con capacidad de producir granos básicos para su comercialización en el mercado regional y nacional, sin embargo; si no se lleva a cabo una gran campaña de Extensión agrícola y promoción de la Agricultura Diversificada, podría ser preocupante para los productores locales. Se cuenta como motor económico la producción de cultivos perennes: cardamomo, café, achiote, etc. Estos cultivos siguen dando

ingresos a los agricultores que las han implementado, aun cuando falta una mejor tecnificación para mejorar el componente económico a nivel municipal e departamental. El territorio tiene factibilidad de intercambio comercial con los municipios de la Franja Transversal del Norte , lo que facilita el encadenamiento productivo a nivel regional (FTN), sin embargo es necesario mejorar la red vial local.

La presencia de instituciones que promueven proyectos sociales, económicos y ambientales, así como alianzas con las autoridades y líderes comunitarios es otro potencial del municipio. La existencia de lugares atractivos para fomentar el turismo y ecoturismo es otro potencial muy significativo en Ixcán.

6.4 Objetivo. Anàlisis de las causas que originan modificaciones en la administración política territorial en otros países.

Inicialmente se deben distinguir factores, políticos, geográficos y falta de desarrollo en las unidades territoriales. La creación de departamentos han sido promovidos por principalmente por decisiones políticas. Es así como en la actualidad el artículo constitucional que da la posibilidad de modificaciones en la administración política territorial, en el número 224. Sin embargo como se dijo al inicio hace falta una ruta administrativa para la concreción de esa posibilidad. Tal como si está establecido para la creación de regiones y de nuevos municipios. Ahora bien las poblaciones también influyen en modificaciones de unidades territoriales, por ejemplo para la creación de municipios se necesita una solicitud expresa y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código Municipal, tales como un nivel de población y un territorio. A esto se suma las perspectivas de financiamiento a través de impuestos, tasas y arbitrios, en el ámbito del municipio.

Para los casos de estudio, las organizaciones impulsoras para la creación de municipios, arguyeron. Por una parte, las distancias para relacionarse con las cabeceras municipales. Coatepeque se sitúa en la parte baja del altiplano y Quetzaltenango en sentido contrario. Para el caso de Ixcán, agregaron además a sus argumentos, la extensión territorial del municipio y los escasos recursos financieros que reciben del gobierno central para la prestación de los servicios básicos. Es decir en conclusión existen los factores políticos y los factores objetivos, tales como los movimientos sociales y el escaso desarrollo en estos municipios.

6.5 Objetivo. Determinar los requisitos que deben cumplir los municipios para elevarse a departamentos.

En forma similar para la creación de municipios, hay dos factores que son importantes. El primero es el nivel de población existente en los municipios con la pretensión de convertirse en departamentos. Se considera que deben poseer por lo menos 200 mil habitantes. Además un territorio lo suficientemente amplio para

dar cabida a por los menos 5 municipios. Es necesario recordar que el Código Municipal y sus reformas dejó establecido que un municipio nuevo debe tener una población de 20 mil habitantes o más. El fundamento de esta propuesta es que actualmente solamente Izabal tiene el menor número de municipios, 5 municipios y una población de 445 mil habitantes, Su extensión territorial es de 9 mil kilómetros. Actualmente en promedio cada departamento tiene una extensión territorial de 4949 kilómetros cuadrados. Como excepción se encuentra el departamento de Sacatepéquez que tiene 465 kilómetros cuadrados, divididos en 16 municipios. Actualmente existen 338 municipios, con una extensión territorial promedio de 322 kilómetros cuadrados.

6.6 Objetivo. Establecer el proceso administrativo para la creación de nuevos departamentos.

En primer lugar el proceso arranca con la conformación de una organización social debidamente inscrita y con este propósito. Luego se debe hacer una consulta a la población para determinar si la iniciativa tiene el debido respaldo de la población. Hay que recordar que para la creación de un municipio la solicitud debe ir respaldada por el diez por ciento de la población. Si existe un apoyo mayoritario, la solicitud debe ingresarse en la gobernación del departamento al cual pertenece el municipio. Para ello debe ser firmada por el 20 por ciento de la población, Luego gobernación una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, el expediente debe ser trasladado al Ministerio de Gobernación para que solicite los estudios correspondientes, instituciones como SEGEPLAN, INE, INFOM, Procuraduría de la Nación, Instituto Geográfico Nacional. Se debe tomar en cuenta que al crearse un departamento se crean a la vez los municipios, siempre y cuando cumplan con lo establecido en el Código Municipal vigente.

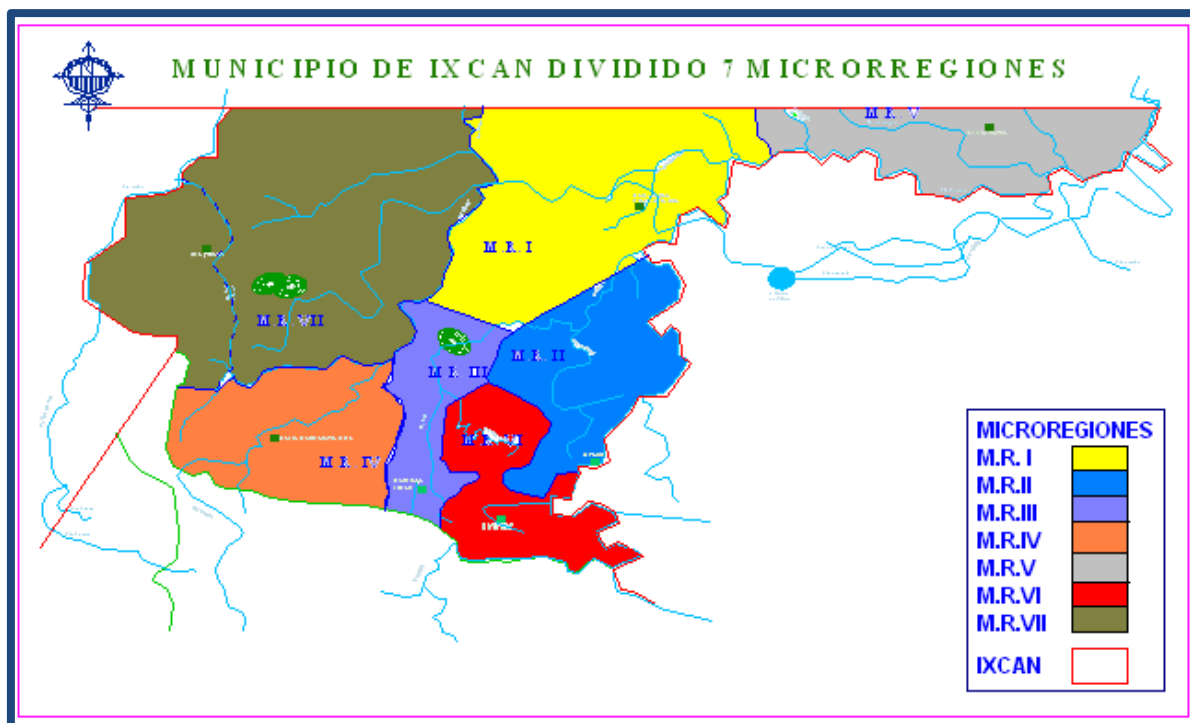
6.7 Objetivo. Analizar la forma de organizar a los nuevos municipios en el nuevo departamento.

En la documentación los promotores exponen que el actual territorio de Coatepeque se dividiría en tres municipios, las cuales estarían comprendidas por la actual área urbana de este municipio y las comunidades Las Palmas y Pacayá. (Figura 20). Municipio 1 (Coatepeque): Estaría comprendida por los 46 barrios y colonias del área urbana y 41 comunidades de la rural de la actual cabecera municipal. Municipio 2 (Pacayá): Comprendería los 43 caseríos y aldeas ubicadas en el suroccidente del actual municipio. Municipio 3 (Las Palmas): Comprendería las 41 aldeas, asentamientos y comunidades ubicadas al noroccidente del actual Coatepeque.

Mapa No. 59. Municipios que comprendería el departamento de Coatepeque.



Mapa No. 60.. Microregiones en el municipio de Ixcán, Quiché



Fuente: La Floresta. Servicios de Ingeniería. 2007

6.8 Objetivo. Incidir en las políticas públicas de Administración Territorial de Departamentos en Guatemala.

Antecedentes

“El territorio” que se divide es el territorio del Estado de Guatemala, no el territorio de la República. Para su administración el territorio se divide en departamentos y los departamentos en municipios. La administración será descentralizada para establecer regiones de desarrollo. Estas regiones se deben basar en criterios económicos, sociales y culturales y se podrán constituir con uno o más departamentos para impulsar racionalmente el desarrollo integral. Cuando convenga a los intereses estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal. La anterior es casi una repetición del artículo 224.

De acuerdo con la doctrina jurídica el departamento se organiza en dos formas: 1. *Departamento jerarquizado*, como parte de una jerarquía del Organismo Ejecutivo, constituido por una división territorial administrativa, sin autonomía; y 2. *Departamento autónomo*, separado de la Jerarquía del Organismo Ejecutivo, constituido por una división territorial administrativa, dotado de la autonomía. *Los departamentos en Guatemala están organizados en forma jerarquizada sin autonomía administrativa como “divisiones territoriales administrativas” dependientes del Organismo Ejecutivo.* El reconocimiento de autonomía produciría un cambio fundamental en la organización departamental de Guatemala, actualmente muy cuestionada (proviene del siglo 19). Los departamentos se tienen como organizaciones públicas inoperantes.

Por definición “El departamento” es cada parte en que se divide el territorio del Estado, para su administración. Representa una simple y rígida división del territorio del Estado. El objetivo de la descentralización es la creación de regiones para el desarrollo, con base en criterios: criterios económicos (recursos humanos y materiales de cada zona, producción, mercado, almacenaje, comercialización, entre otros, incluyendo dentro del criterio económico el criterio físico (suelos y climas semejantes, carreteras y caminos de comunicación, luz eléctrica, agua potable, infraestructura en general), y criterios sociales y culturales (lenguas comunes, centros culturales, aspiraciones comunes, organizaciones gremiales con fines comunes, trajes comunes, entre otros). Por definición, “la región” es una organización territorial basada en departamentos, o una porción de territorio, determinada por circunstancias geográficas especiales. La región, se constituye agrupando dos o más departamentos, y se podrá constituir en un departamento, por su extensión y proyección poblacional y económica, como la Región Petén, integrada por un departamento.

La Constitución afirma que “*la administración será descentralizada*”. La anterior afirmación constitucional se interpreta con amplitud y aplica con el propósito de que el Organismo Ejecutivo “procure” la descentralización de las organizaciones

públicas que operan en el ámbito territorial, nacional, departamental y municipal (en tal ámbito operan la Presidencia de la República, los Ministerios de Estado, las Gobernaciones Departamentales y las municipalidades autónomas). “La Procuración” se concreta en la delegación de competencias y el reconocimiento de autonomía de las organizaciones públicas. El Organismo Ejecutivo, general, es el responsable de la procuración.

“La descentralización” a que se refiere el artículo 224, se analiza desde otros ángulos. La “administración” del Estado de Guatemala comprende los Organismos del Estado. O sea que el Gobierno, el Congreso y la Corte Suprema que ejercitan sus funciones aplicando en el ámbito de su organización las técnicas de la descentralización: avocación, delegación, desconcentración, autonomía y recentralización. En lo externo, hacia afuera de cada Organismo, cada uno ejercita su propia autonomía, respetando la autonomía de los otros Organismos, como prerequisites de la descentralización. La dependencia o la subordinación entre Organismos, establece la centralización, opuesta a la descentralización.

El simple traslado de oficinas de la capital a los departamentos con el objeto de fundar agencias y sucursales desprovistas de la decisión final y definitiva o la asignación de recursos presupuestarios para invertir en obras y servicios sin el objetivo de fortalecer las organizaciones locales, y la supervisión y capacitación de las municipalidades y comunidades para el empleo de las asignaciones presupuestarias sin educación para generar recursos propios, constituyen factores contrarios a la descentralización constitucional.

La realidad administrativa de las organizaciones públicas comprueba la inexistencia de la descentralización. Los habitantes de las comunidades de Nahualá e Ixtahuacán enfrentados por límites territoriales en el año 2001 viajaban a la capital para negociar y buscar la resolución de sus diferencias en la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República y en otras oficinas del Gobierno *“porque las autoridades locales no tienen competencia para resolver”*. Los miembros de las expatrullas de autodefensa civil de Petén también viajaban a la capital en el año 2001 para gestionar el pago de prestaciones, después de entregar su petición al Presidente de la República en Petén donde las autoridades locales se auto declararon *“sin autoridad para resolver”*. Los médicos de los centros de salud del Quiché gestionan medicinas en la capital, directamente, después que las autoridades locales recomendaron plantear la petición personalmente al Ministro de Salud y al Presidente de la República. En los ejemplos se evidencia un denominador común: la falta de autoridad local con decisión para decidir y la centralización presidencial en todos los asuntos administrativos.

La Constitución Política, artículo 224, tercer párrafo, atribuye al Congreso la facultad de “modificar la división administrativa del país” (del Estado) basada en departamentos y municipios, siempre que la modificación se lleve a cabo “sin menoscabo de la autonomía municipal”. Toda modificación, en principio, se aplica

a la organización actual departamental, acudiendo a la selección de departamento y municipios con tres opciones: 1. *Suprimir, unificar y crear nuevos departamentos;* 2. *Crear otras divisiones distintas a las divisiones actuales, basándose para el efecto, en la prestación del servicio público, abarcando "en la división diferente" dos o más departamentos;* y 3) *Utilizar la organización actual, agrupando los departamentos existentes en regiones administrativas. Cualquiera de las 3 opciones se relaciona con alguna opción de "sistemas doctrinarios" que el Congreso de la República puede considerar conveniente al tomar la decisión política de modificar la actual división administrativa de Guatemala.*

Con fundamento en la Constitución Política, artículo 224, tercer párrafo, el Congreso está facultado para establecer (o crear) "cualquier otro sistema". Gracias a esta facultad, el Congreso puede adoptar la decisión política de ir más allá de los sistemas doctrinarios, por ejemplo, reconociendo autonomía administrativa a los departamentos (que implica la reforma de la Constitución).

En los departamentos jerarquizados, actuales, las gobernaciones departamentales aplican toda clase de leyes y reglamentos. Entre las principales normas técnicas y jurídicas se menciona. 1. Constitución Política; 2. Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo; 3. Ley de Servicio Civil y su Reglamento; 4. Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento; 5. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento. 6. Manual de Organización de la Gobernación Departamental, junio, 1988 (desactualizado), sustituido por reglamentos orgánicos internos. 7. La Ley de lo Contencioso Administrativos. 8. La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. 9. La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funciones y Empleados Públicos.

Las regiones de desarrollo, creadas por el Decreto número 70-86 del Congreso de la República, Ley Preliminar de Regionalización, 8 en total, son las siguientes: 1. Región Metropolitana integrada por el departamento de Guatemala. 2. Región Norte integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz. 3. Región Nororiente integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso (Guastatoya). 4. Región Suroriente integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; 5. Región Central integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla. 6. Región Suroccidente integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Escuintla. 7. Región Noroccidente integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché; y, 8. Región Petén integrada por el departamento del Petén. Cualquier forma de organización departamental y regional, debe respetar la integridad de los municipios, base de la autonomía municipal.

Exposición de motivos

La Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada el 31 de mayo de 1985 y en vigencia a partir de enero de 1986 estableció en el artículo 224, la división administrativa. 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.

Debido a las necesidades que surgen de modificar los límites de los departamentos para crear unidades territoriales más funcionales, sobre la base de factores geográficos, humanos, económicos y político-administrativos, como ha sucedido en el proceso histórico de creación de departamentos y transformación de límites geográficos en Guatemala, en donde algunos han obedecido a cambios lógicos y prácticos de acuerdo a coyunturas, como por ejemplo; el auge y desarrollo de nuevas plantaciones a gran escala, la agricultura en la bocacosta. Esta situación introdujo la necesidad de crear nuevos departamentos tales como Suchitepéquez y Retalhuleu, dichas modificaciones territoriales tuvieron mucho auge, lo que vino a fomentar el desarrollo regional, facilitando las comunicaciones entre poblados y fincas de la región costera.

Sin embargo, en relación a la creación de departamentos, después de 29 años de Promulgada la Constitución Política de la República, en la legislación guatemalteca actual, no existe ley específica que regule y norme la creación de departamentos. Existen Decretos sobre cómo administrar y gobernar los departamentos, más no así sobre su creación. El 24 de abril de 1946 se emitió el Decreto No. 227 del Congreso de la República. Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República, el cual fue modificado por Decreto Presidencial 146. En el mes de noviembre de 1997, fue aprobado en el Congreso de la República de Guatemala el Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo que se refiere a los Gobernadores Departamentales. Lo anterior hace necesario legislar sobre la creación de departamentos.

“El territorio” que se divide es el territorio del Estado de Guatemala, no el territorio de la República. Para su administración el territorio se divide en departamentos y los departamentos en municipios. La administración será descentralizada para establecer regiones de desarrollo. Estas regiones se deben basar en criterios económicos, sociales y culturales y se podrán constituir con uno o más departamentos para impulsar racionalmente el desarrollo integral. Cuando convenga a los intereses estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal. La anterior es casi una repetición del artículo 224.

De acuerdo con la doctrina jurídica el departamento se organiza en dos formas: 1. *Departamento jerarquizado*, como parte de una jerarquía del Organismo Ejecutivo, constituido por una división territorial administrativa, sin autonomía; y 2.

Departamento autónomo, separado de la Jerarquía del Organismo Ejecutivo, constituido por una división territorial administrativa, dotado de la autonomía. Los departamentos en Guatemala están organizados en forma jerarquizada sin autonomía administrativa como "divisiones territoriales administrativos" dependientes del Organismo Ejecutivo. El reconocimiento de autonomía produciría un cambio fundamental en la organización departamental de Guatemala, actualmente muy cuestionada (proviene del siglo XIX).

Por definición "El departamento" es cada parte en que se divide el territorio del Estado, para su administración. Representa una simple y rígida división del territorio del Estado. El objetivo de la descentralización es la creación de regiones para el desarrollo, con base en criterios: criterios económicos (recursos humanos y materiales de cada zona, producción, mercado, almacenaje, comercialización, entre otros, incluyendo dentro del criterio económico, el criterio físico (suelos y climas semejantes, carreteras y caminos de comunicación, luz eléctrica, agua potable, infraestructura en general), y criterios sociales y culturales (lenguas comunes, centros culturales, aspiraciones comunes, organizaciones gremiales con fines comunes, trajes comunes, entre otros). Por definición, "la región" es una organización territorial basada en departamentos, o una porción de territorio, determinada por circunstancias geográficas especiales. La región, se constituye agrupando dos o más departamentos, y se podrá constituir en un departamento, por su extensión y proyección poblacional y económica, como la Región Petén, integrada por un departamento.

La Constitución afirma que *"la administración será descentralizada"*. La anterior afirmación constitucional se interpreta con amplitud y aplica con el propósito de que el Organismo Ejecutivo "procure" la descentralización de las organizaciones públicas que operan en el ámbito territorial, nacional, departamental y municipal (en tal ámbito operan la Presidencia de la República, los Ministerios de Estado, las Gobernaciones Departamentales y las municipalidades).

"La descentralización" a que se refiere el artículo 224, se analiza desde otros ángulos. La "administración" del Estado de Guatemala comprende los Organismos del Estado. O sea que el Gobierno, el Congreso y la Corte Suprema que ejercitan sus funciones aplicando en el ámbito de su organización las técnicas de la descentralización. El simple traslado de oficinas de la capital a los departamentos con el objeto de fundar agencias y sucursales desprovistas de la decisión final y definitiva o la asignación de recursos presupuestarios para invertir en obras y servicios sin el objetivo de fortalecer las organizaciones locales, y la supervisión y capacitación de las municipalidades y comunidades para el empleo de las asignaciones presupuestarias sin educación para generar recursos propios, constituyen factores contrarios a la descentralización constitucional.

La Constitución Política, artículo 224, tercer párrafo, atribuye al Congreso la facultad de "modificar la división administrativa del país" (del Estado) basada en departamentos y municipios, siempre que la modificación se lleve a cabo "sin

menoscabo de la autonomía municipal". Toda modificación, en principio, se aplica a la organización actual departamental, acudiendo a la selección de departamento y municipios con tres opciones: 1. *Suprimir, unificar y crear nuevos departamentos;* 2. *Crear otras divisiones distintas a las divisiones actuales, basándose para el efecto, en la prestación del servicio público, abarcando "en la división diferente" dos o más departamentos;* y 3) *Utilizar la organización actual, agrupando los departamentos existentes en regiones administrativas. Cualquiera de las 3 opciones se relaciona con alguna opción de "sistemas doctrinarios" que el Congreso de la República puede considerar conveniente al tomar la decisión política de modificar la actual división administrativa de Guatemala.*

En los departamentos jerarquizados, actuales, las gobernaciones departamentales aplican toda clase de leyes y reglamentos. Entre las principales normas técnicas y jurídicas se menciona. 1. Constitución Política; 2. Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo; 3. Ley de Servicio Civil y su Reglamento; 4. Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento; 5. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento. 6. Manual de Organización de la Gobernación Departamental, junio, 1988 (desactualizado), sustituido por reglamentos orgánicos internos. 7. La Ley de lo Contencioso Administrativos. 8. La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. 9. La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funciones y Empleados Públicos.

DECRETO NÚMERO 0000-2015
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA
CONSIDERANDO

Que en la Constitución Política de la República aprobada en el año 1985 quedó establecida en el artículo 224, la división administrativa. *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.*

CONSIDERANDO

Que para la creación de regiones, en el año 1986 fue aprobada la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto del Congreso No. 70-86, que creó las regiones: 1. Metropolitana; 2. Norte; 3. Noroccidente; 4. Suroccidente; 5. Central, 6. Nororiente; 7. Suroriente; y 8. Petén.

CONSIDERANDO

Que la creación de municipios ha sido tutelada por diferentes códigos municipales. Así, en el año 2002, son emitidas 3 leyes básicas relativas a la administración territorial (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República; La Ley de Descentralización, Decreto No. 13-2002). Además el Código Municipal actual, Decreto No. 12-2002. En este se establece entre otras, el procedimiento administrativo para su creación y los requisitos, para ser aprobados.

CONSIDERANDO

Que en ninguna otra norma jurídica se desarrolla el procedimiento administrativo para que la posibilidad de creación de departamentos sea posible, generándose por lo tanto un vacío legal, es necesario aprobar una norma que establezca los requisitos para que las solicitudes deban ser legalmente tramitadas.

POR TANTO

DECRETA

La siguiente:

LEY DE CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS EN GUATEMALA

DISPOSICIONES Y PROCEDIMIENTOS GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar las posibilidades constitucionales en cuanto a modificar la organización territorial y dentro del mismo la creación de departamentos en la República de Guatemala.

Artículo 2. Creación de departamentos. Para la creación departamentos se necesita cumplir con los siguientes requisitos: El municipio debe tener una población no menor a los 200 mil habitantes.

Artículo 3. Municipios en el nuevo departamento. Un nuevo departamento debe contar por los menos con 5 municipios cuyo trámite se hace en forma simultánea.

Artículo 4. Consulta a las poblaciones. Para la creación de un nuevo departamento se hace necesario la consulta a las poblaciones.

Artículo 5. Respaldo a la solicitud. El 20 por ciento de la población residente en el municipio debe respaldar la solicitud.

Artículo 6. La población debe estar debidamente organizada y la misma debe estar autorizada.

Artículo 7. La solicitud debe presentarse en la gobernación departamental del municipio que pretende convertirse en departamento.

Artículo 8. Dictámen del departamento jurídico del Ministerio de Gobernación. Una vez hecho los estudios de viabilidad del nuevo departamento con sus municipios, se emitirá un dictamen favorable.

Artículo 9. Teniendo una dictamen favorable. Se deberá elaborar una propuesta de anteproyecto de ley.

Artículo 10. Traslado del expediente con su dictamen favorable al Congreso de la República.

Artículo 11. Una vez recibido el expediente y obtenido el número de iniciativa, se enviará a la comisión de puntos constituciones para su dictamen.

Artículo 12. Para su conocimiento por el pleno se necesita dictamen favorable de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales.

Artículo 13. La aprobación de un nuevo departamento con sus municipios, debe ser aprobada por mayoría calificada.

Artículo 14. El Decreto de aprobación del nuevo departamento debe ser enviado al organismo ejecutivo para su veto o publicación en el Diario de Centroamérica.

Artículo 15. El Decreto al ser publicado en el Diario de Centroamérica cobrará vigencia de inmediato. .

Aprobado por el Congreso de la República el día..... del mes.... Del año

7 Matriz de resultados

Objetivo específico	Resultado Esperado	Resultado Obtenido
Conocer como fueron creados los departamentos en Guatemala.	Un documento sobre los datos históricos para la creación de departamentos en Guatemala.	Documento incluido en el informe final.
Analizar las experiencias de otros países en relación a la administración política territorial.	Documentos sobre las normas que son utilizadas en otros países para la modificación de	Documento incluido en el informe final.

	unidades territoriales.	
Elaborar un diagnóstico de la situación de los municipios que han solicitado convertirse en departamentos.	Dos diagnósticos de los municipios con pretensión de convertirse en departamentos.	Documento incluido en el informe final.
Estudiar las causas que originan modificaciones en la administración política territorial en otros países.	Documento sobre los argumentos esgrimidos por las organizaciones que impulsan la conversión en departamentos.	Documento incluido en el informe final.
Determinar los requisitos que deben cumplir los municipios para elevarse a departamentos.	Propuesta de requisitos derivado del análisis de la situación de los departamentos en Guatemala.	Documento incluido en la sección del Marco teórico y el estado del arte. En el se sustenta que un nuevo departamento debe tener por lo menos 5 nuevos municipios y una extensión adecuada a esta pretensión.-
Establecer el proceso administrativo para la creación de nuevos departamentos.	Propuesta de ruta para el trámite de solicitud de un nuevo departamento.	Documento que se incluye en el informe final.
Analizar la forma de organizar a los nuevos municipios en el nuevo departamento.	Documento sobre la forma en que se encuentran organizados los municipios.	En los casos de estudio, se observa que un elemento favorable en la existencia de microrregiones.-
Incidir en las políticas públicas de Administración Territorial de Departamentos en Guatemala.	Iniciativa de ley para la creación de departamentos.	Propuesta incluida en el informe final.

8. DISCUSION DE RESULTADOS

Como se anotó anteriormente se proponen requisitos mínimos para la viabilidad jurídica de creación de nuevos departamentos. Estos se basan en un análisis de algunos indicadores correspondientes a la situación de los 22 departamentos en la actualidad. Recordemos el territorio nacional tiene una extensión de 108,889 kilómetros cuadrados. Entre los 22 departamentos el promedio por departamento es de 4950 kilómetros cuadrados. Sin embargo el departamento de Petén tiene una extensión de 35854 kilómetros y Sacatepéquez solamente 465 kilómetros. Petén actualmente tiene 14 municipios y Sacatepéquez, 16 municipios. En el primer departamento se registra una densidad poblacional de 20 habitantes por kilómetro cuadrado y en el segundo una densidad de 724 por kilómetro, este es el fundamento para recomendar que un municipio para ser departamento debe

poseer un ámbito territorial para dar cabida a por los menos 5 municipios. Esta cantidad de municipios tampoco es producto del azar sino deviene de lo siguiente, solamente el departamento de Izabal tiene en la actualidad 5 municipios, pero su extensión territorial como departamento es de 9038 kilómetros cuadrados. El Progreso tiene 8 municipios y su extensión territorial es de 1922 kilómetros cuadrados. Totonicapán tiene 8 municipios y una extensión de 1061 kilómetros. Por lo tanto como mínimo la posibilidad de que el nuevo departamento tenga 5 municipios. Sino fuera de esta forma se provocaría una atomización del territorio.

9. ACTIVIDADES DE GESTION, VINCULACION Y DIVULGACION

Como parte de la vinculación se estuvo en comunicación con representantes del Instituto Geográfico Nacional (IGN), Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación. Integrantes de los Comités pro departamentos en los municipios de Coatepeque y Quetzaltenango. Asimismo con representantes de las Municipalidades de estos municipios.

Se realizaron dos talleres, uno en cada municipio con representantes de las organizaciones sociales, COPRODECO y Comité Pro-departamento de Ixcán.

10. CONCLUSIONES

En la creación de departamentos se deben distinguir factores, políticos, geográficos y falta de desarrollo en las unidades territoriales. Históricamente los departamentos han sido promovidos principalmente por decisiones políticas.

En la actualidad el artículo constitucional da la posibilidad de modificaciones en la administración política territorial, en el número 224. Sin embargo hace falta una ruta administrativa para concretarla. Tal como está establecido para la creación de regiones y de nuevos municipios.

Las poblaciones influyen en modificaciones de unidades territoriales, por ejemplo para la creación de municipios se necesita una solicitud expresa y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código Municipal, tales como un nivel de población y un territorio. A esto se suma las perspectivas de financiamiento a través de impuestos, tasas y arbitrios, en el ámbito del municipio.

En ausencia de normas específicas, es necesario establecer los niveles mínimos de población así como de municipios a crearse en el nuevo departamento.

Ante la carencia de normas, las solicitudes efectuadas por las poblaciones tienen un recorrido incierto.

11. RECOMENDACIONES

La creación de departamentos deben ser parte de una política de administración territorial y no a petición de las poblaciones.

Se considera que un municipio que tenga una población total mayor a 200 mil habitantes puede aspirar a convertirse en departamento. Se considera que un nuevo departamento puede estar integrado por lo menos en cinco municipios.

12. BIBLIOGRAFIA

Castillo González, Jorge Mario (2011). *Constitución Política de la República de Guatemala (Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad.* Guatemala. 760 páginas.

Coderch, Pablo Salvador (1991). *Problemas de la calidad de la Ley y cómo afrontarlos. Manual de técnica Legislativa.* Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. San José Costa Rica.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2012). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL. 144 páginas.

Congreso de la República de Guatemala. *Ley Preliminar de Regionalización.* Decreto del Congreso No. 70-86.

-----, *Código Municipal.* Decreto del Congreso No. 12-2002.

Dirección General de Investigación (2012). Una aproximación a la formulación de propuestas de Investigación. Guatemala, DIGI.

Martínez López, José Florentín. (2013). *El Proceso de Urbanización en Guatemala. Un enfoque demográfico. 1950-2002.* Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). 295 páginas. 2ª Edición. Revisada y ampliada

----- (2012) "FRAGMENTACION DEL TERRITORIO EN GUATEMALA EN EL SIGLO XXI. (2012). *Viabilidad de la conversión en municipios, de las aldeas: San Vicente Buenabaj, Boca del Monte, La Máquina, Ciudad Peronia, Sipacate, Santo Tomás de Castilla, El Rancho, Ciudad Pedro de Alvarado, La Mesilla, San Jorge e Ixcán. 2000-2012". DIGI-CEUR.*

----- 2012) "EVALUACION DE LAS DINAMICAS TERRITORIALES, ECONOMICAS Y LABORALES EN LAS PERIFERIAS URBANAS DE LA

REPUBLICA DE GUATEMALA". Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT)- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

----- (2008) "*GESTION TERRITORIAL EN MUNICIPIOS CON ALTA PRESION INMIGRATORIA INTERNA. San Miguel Petapa y San Juan Sacatepéquez en Guatemala; Jocotenango y Ciudad Vieja en Sacatepéquez; Chimaltenango y El Tejar en Chimaltenango; Salcajá y La Esperanza en Quetzaltenango; Atescatempa y Conguaco en Jutiapa*". Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT)- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Pereira Orozco, Alberto /Richter, Marcelo Pablo Ernesto (2012). *Derecho Constitucional*. Guatemala, Ediciones De Pereira. 426 páginas.

----- (Coordinador) (2012). *Derecho Procesal Constitucional*. Guatemala, Ediciones De Pereira. 350 páginas.

Valvert Morales, Víctor, et. All. (2011). *Colección Parlamentaria*. Guatemala, ASDI-PNUD-LEGIS. Diciembre. 622 páginas.

13. ANEXOS





14. ORDEN DE PAGO

LISTADO DE TODOS LOS INTEGRANTES DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Contratado por contraparte y colaboradores	

CONTRATADOS POR LA DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION

Nombre	Categoría	Registro de Personal	Pago	
			SI	NO
José Florentín Martínez López	Titular III	12680	X	

FIRMAS

Coordinador del proyecto	_____
	José Florentín Martínez López
Coordinadora del Programa Universitario de Investigación en Asentamientos Humanos	_____
	Licda. Sandra Elizabeth Herrera Ruiz
Firma del Coordinador General de Programas	_____
	Ing. Agr. Julio Rufino Salazar