

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL CÓDIGO MUNICIPAL DE GUATEMALA Y SUS REFORMAS  
(ESTUDIO JURÍDICO DOCTRINARIO)**

**LLEYMI CORINA MARTÍNEZ CHAJ**

**GUATEMALA, MARZO DE 2014**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL CÓDIGO MUNICIPAL DE GUATEMALA Y SUS REFORMAS  
(ESTUDIO JURÍDICO DOCTRINARIO)**

TESIS

Presentada al Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LLEYMI CORINA MARTÍNEZ CHAJ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, marzo de 2014

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos  
VOCAL V: Br. Rocael López González  
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Guillermo Augusto Menjívar Juárez  
Vocal: Licda. Mirza Eugenia Irungaray López  
Secretario: Lic. Carlos Urbina Mejía

**Segunda Fase:**

Presidenta: Licda. Rosa Acevedo Nolasco  
Vocal: Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla  
Secretario: Lic. Guillermo Díaz Rivera

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

ALEJANDRO JOSÉ GUTIÉRREZ DÁVILA  
ABOGADO Y NOTARIO  
1 CALLE 3-47 COLONIA PANORMA, ZONA 8 DE MIXCO, CIUDAD SAN CRISTÓBAL  
TEL. 24796186, CEL. 48592795  
E MAIL: alejandrojgd@gmail.com



Guatemala 07 de octubre de 2013

LICENCIADO  
BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA  
JEFE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
PRESENTE



El Infrascrito egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, a usted informa:

Que en virtud de nombramiento de fecha 31 de agosto de 2012, emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, otorgado en relación al trabajo de tesis de la Bachiller LLEYMI CORINA MARTÍNEZ CHAJ intitulado "EL CÓDIGO MUNICIPAL DE GUATEMALA Y SUS REFORMAS (ESTUDIO JURÍDICO DOCTRINARIO), le manifiesto lo siguiente:

- a) El trabajo de tesis realizado por la bachiller Martínez Chaj, cumple satisfactoriamente los objetivos trazados en la investigación, tanto en el contenido como en los aspectos fundamentales de la misma; se cotejó minuciosamente con el plan inicial y se dio por confirmada la hipótesis haciendo énfasis en algunas variantes de las condiciones iniciales.
- b) Cabe destacar la importancia de la presente investigación desde dos aspectos: En primer lugar el técnico y científico, en virtud que actualmente no existe un análisis minucioso de las reformas legales realizadas al código municipal de Guatemala, en el que se destaque que las mismas no logran abarcar las necesidades imperantes de las comunidades que constituyen la esencia del municipio como unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, generando lo anterior una real y efectiva contribución científica al bagaje bibliotecario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de su respectiva Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. En segundo lugar el aspecto de contribución al ámbito social, en virtud que se determina que la estructura del código municipal y sus reformas no es acorde con la realidad social, en ese sentido se analizó la integración del código municipal con las posiciones jurisprudenciales del mismo con el fin de proporcionar mayor conocimiento sobre la forma en que dicho cuerpo legal puede promover la administración y desarrollo de los municipios, esto se logra con la claridad del contenido de la investigación. Los capítulos uno, dos y tres, desarrollan



ALEJANDRO JOSÉ GUTIÉRREZ DÁVILA  
ABOGADO Y NOTARIO  
1 CALLE 3-47 COLONIA PANORMA, ZONA 8 DE MIXCO, CIUDAD SAN CRISTÓBAL  
TEL. 24796186, CEL. 48592795  
E MAIL: alejandrojgd@gmail.com

elementos básicos para las personas que han estudiado derecho administrativo, que son necesarios para poder resolver aspectos relacionados con el posicionamiento del poder local en Guatemala. Los capítulos cuatro y cinco de la presente investigación proporcionan claridad sobre los aspectos básicos que deben de tomarse en cuenta para la integración e interpretación del código municipal en relación al desarrollo de las comunidades así como su empoderamiento desde el ámbito de su municipio. En cada uno de los capítulos se manifestó una redacción clara y precisa, capaz de cubrir con los estándares técnicos de la materia, asimismo se evidencio en el trabajo del informe final, como fueron utilizadas las técnicas y metodología indicadas en el plan de investigación de la Bachiller Martínez Chaj, tales como la observación, la entrevista, las fichas bibliográficas, así como los métodos analítico, sintético, inductivo, y deductivo; en cuanto a la bibliografía utilizada, fueron citados tanto autores clásicos, como actuales, de origen nacional y extranjero, los cuales permitieron fundamentar el marco conceptual y teórico del presente trabajo de tesis; finalmente las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo de tesis, permitirán proveer al sistema técnico, científico y social de Guatemala de líneas directrices eficaces y óptimas para lograr el desarrollo de las comunidades desde el ámbito del municipio.

Por lo anterior expuesto, me permito concluir lo siguiente:

El presente trabajo de investigación llena los requisitos establecidos por el Artículo 32 del Normativo Para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público, y que a la vez constituye un trabajo de suma importancia y de contribución científica en la actualidad, tanto por la falta de investigación en este campo del Derecho, así como por proporcionar bibliografía actualizada para la materia, pero en especial por su aporte en el ámbito social, debido a que se analiza la integración e interpretación de la normativa aplicable para el desarrollo de las comunidades y su participación pública desde la plataforma del municipio. Por lo anterior emito dictamen favorable al presente trabajo de investigación, recomendando que se prosiga con el trámite de rigor.

Sin otro particular, me suscribo respetuosamente

*Alejandro José Gutiérrez Dávila*  
ABOGADO Y NOTARIO

Licenciado Alejandro José Gutiérrez Dávila  
Asesor de Tesis  
Colegiado 10,156



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de febrero de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LLEYMI CORINA MARTÍNEZ CHAJ, titulado EL CÓDIGO MUNICIPAL DE GUATEMALA Y SUS REFORMAS (ESTUDIO JURÍDICO DOCTRINARIO), Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Dedicado con amor, al ser supremo de la humanidad, hacedor de sabiduría e inteligencia; que me llenó de gracia desde mi infancia conduciéndome en el camino del saber.
- A MIS PADRES:** Enrique Antonio Martínez Ramírez y Carmen Alejandra Chaj Ramos. Por compartir sus sabios consejos, por brindarme el amor y la constante dedicación, para darme la disciplina moral y espiritual, por creer y confiar en mí, para alcanzar esta meta, hoy les honro con este triunfo, infinitas gracias.
- A MIS HERMANOS:** Edgar y Alejandra, por ser mis compañeros y amigos de toda la vida, por los sueños compartidos y por los que aún nos quedan.
- A MIS SOBRINOS:** Sedrick y Ashley, que tengan este testimonio modesto como un estímulo, posible de superar.
- A MIS TÍOS/AS:** Por su apoyo moral y espiritual.
- A MIS ABUELOS:** Por sus sabios consejos.
- A MIS AMIGOS:** Licda. Graciela Elvira Fajardo Mazariegos y Lic. Omar Manfredo Fortuny Barrios. Por su aporte en la elaboración del presente trabajo de tesis. Y a todos en general gracias por su amistad.
- A MI ASESOR:** Lic. Alejandro José Gutiérrez Dávila. Por su aporte y experiencia en la elaboración de esta tesis.
- A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por albergarme en sus aulas y haberme formado como toda una profesional.
- A:** Usted por su presencia.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Nociones generales del derecho administrativo, definición y origen del Estado...	1
1.1 Elementos del Estado.....	5
1.1.1 Territorio.....	5
1.1.2 Población.....	8
1.1.3 Organización Política.....	10
1.1.4 Soberanía.....	12
1.1.5 Poder público.....	13
1.2. Administración estatal.....	14
1.2.1 Competencia.....	15
1.3. Definición del derecho municipal.....	16
1.3.1 Definición de municipio.....	18
1.3.2 Origen del municipio.....	20
1.3.3 Elementos del Municipio.....	20
1.4 Fines del municipio.....	28
1.5 Funciones del municipio.....	30

### CAPÍTULO II

2. El Código Municipal dentro del derecho municipal.....	31
2.1 Identificación.....	31
2.2 Reformas al Código Municipal.....	39

### CAPÍTULO III

3. El Código Municipal y su aplicación en función del desarrollo integral de la población y de la infraestructura del municipio.....	47
3.1 Función Administrativa.....	47

	<b>Pág.</b>
3.2. Función de desarrollo social.....	54
3.3. Función de desarrollo de la infraestructura.....	59

## **CAPÍTULO IV**

4. Estructura del Código Municipal y sus Reformas.....	65
4.1. Título I: Generalidades.....	65
4.2. Título II: Población y territorio.....	66
4.3. Título III: Gobierno y administración del municipio.....	70
4.3.1 Representación municipal.....	71
4.4 Título IV: Información y participación ciudadana.....	71
4.5. Título V: Administración municipal.....	74
4.6. Título VI: Hacienda municipal.....	75
4.7. Título VII: Principios reguladores de los procedimientos administrativos.....	79
4.8. Título VIII: Régimen sancionatorio.....	81

## **CAPÍTULO V**

5. Doctrina del derecho municipal.....	83
5.1 Teorías o escuelas más destacadas en torno a la naturaleza del Municipio...	84
5.1.1 Escuela Sociológica y Jus-naturalista.....	84
5.1.2 Escuela Legalista o del Derecho positivo.....	88
5.1.3 Escuela Histórica o Anglo-Germánica.....	91
5.1.4 Escuela Economista.....	92
5.1.5 Escuela- Administrativa.....	93
5.1.6 Escuela Étnico-Cultural.....	93
5.2 Objeto del derecho municipal.....	96
5.3 Método del derecho municipal.....	97
5.4 El régimen municipal.....	98

	<b>Pág.</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	101
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	103
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	105

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación promueve el análisis jurídico y doctrinario del Código Municipal de Guatemala Decreto Número 12-2002, para su adecuada implementación en el desarrollo de los habitantes de los municipios y de la infraestructura del mismo, como parte del fin del Estado de garantizar a los habitantes el completo estado de bienestar integral y la realización del bien común, confrontando las normas contenidas en dicho cuerpo legal con la realidad social y cultural del país.

Dado que la jurisdicción municipal en Guatemala se rige por el específico cuerpo normativo denominado Código Municipal, y que a través del tiempo y desde su aprobación ha sufrido reformas, según los legisladores, acordes al desarrollo de los municipios.

El objetivo del presente estudio demuestra que el Código Municipal como cuerpo legal está diseñado para responder a los requerimientos de desarrollo sostenible de los municipios y población inmersa en los mismos. Como se expresa en la hipótesis planteada el Código Municipal vigente y sus reformas, no obstante que es un cuerpo normativo que regula la función municipal, no responde a las necesidades y requerimientos de los municipios, a los cuales legisla.

Además el diseño y estructura que contiene el Código Municipal y sus reformas, no obstante que es el adecuado organizacionalmente hablando, en la práctica no se aplica

como corresponde para regular la administración municipal y promover el desarrollo sostenible de los municipios, tanto su población como su infraestructura.

El presente trabajo consta de cinco capítulos: en el capítulo I se analiza las nociones generales del derecho administrativo, los elementos básicos del municipio; en el capítulo II se analiza el Código Municipal dentro del derecho municipal y las etapas proceso legislativo, tal como lo establecen los Artículos del 174 al 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala; en el capítulo III se analiza las diferentes funciones del desarrollo integral de la población y la infraestructura del municipio que establece el Código Municipal; en el capítulo IV analiza la estructura en general y los VIII títulos que contiene en Código Municipal y de sus reformas; en el capítulo V se analiza la doctrina del derecho municipal y su aplicación al Código Municipal.

Para la realización de la presente investigación se utilizaron los métodos de investigación científica: Desde el punto de vista de su naturaleza: histórico, a través del abordaje de diferentes textos y documentos, para la base del estudio histórico, jurídico, porque se tomó en consideración legislación, moral, porque a través de la investigación bibliográfica documental se tomó en cuenta la actitud legal actual en los diferentes municipios.

De todo lo anterior se concluye que la organización estructural del Código Municipal está bien dada pero las necesidades del mundo globalizado van en aumento y no es el adecuado para el desarrollo del Derecho Municipal.

## CAPÍTULO I

### **1. Nociones generales del derecho administrativo, definición y origen del Estado**

Del estado de la antigüedad no es predicable la noción de legitimidad, por cuanto surgía del hecho de que un determinado jefe (rey, tirano, príncipe) se apoderase de cierto territorio, muchas veces mal determinado, sin importar el sentimiento de vinculación de la población, generalmente invocando una investidura divina y contando con la lealtad de jefes y jefezuelos regionales. Así fueron los imperios de la antigüedad, el egipcio y el persa, entre ellos.

La civilización griega aportó una nueva noción de estado. Dado que la forma de organización política que la caracterizó correspondía a la ciudad, la polis, se acordada a la población una participación vinculante, más allá del sentimiento religioso y sin poderes señoriales intermedios. Además, estando cada ciudad dotada de un pequeño territorio, su defensa concernía a todos los ciudadanos, que se ocupaban de lo que hoy se llama el interés nacional.

En el régimen feudal prevalecieron los vínculos de orden personal, desapareciendo tanto la delimitación estricta del territorio como la noción de interés general. El poder central era legítimo pero débil y los jefes locales fuertes, al punto que éstos ejercían atributos propios del príncipe, como administrar justicia, recaudar impuestos, acuñar moneda y reclutar ejércitos.

Y finalmente, el estado moderno incorpora a la legitimidad, heredada del feudal, la noción de soberanía, quien atribuye el paso histórico de una sociedad desagregada y desmigajada, pero cimentada en la religión, a una sociedad de estados organizados e independientes unos de otros.

Pero, este estado moderno, surgido de la aspiración de los reyes a desembarazarse de los lazos feudales y de la jerarquía eclesiástica, el estado – nación, la unión de un poder central, un territorio y una población alrededor del concepto revolucionario de la soberanía, habría de conocer dos formas, dos definiciones diferentes, la primera, el estado principesco y la segunda, el estado democrático.

El estado principesco, se caracterizó por el poder personal ejercido uniformemente sobre un territorio estrictamente delimitado. El príncipe era el soberano, con atribuciones internas y externas. Dentro de su territorio, cobraba impuestos y producía leyes de carácter general, aplicadas coercitivamente, mediante el monopolio de la fuerza pública. Internacionalmente, representaba y obligaba a su Estado.

Y el estado democrático, surgido de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, trasladó la soberanía del príncipe a la nación. Sus poderes fueron asumidos por organismos surgidos de consultas a la población, mediante reglas de juego previa y claramente definidas. Y al igual que en las polis griegas, el sentimiento patriótico se desarrolló y con él los de pertenencia, civismo e interés nacional.

Esta es la forma de organización política de occidente, en el llamado primer mundo.

Dado el éxito económico de estas naciones, pareciera razonable afirmar que es digno de imitar. Por eso, los países periféricos, los del tercer mundo, salvo algunos que mantienen el estado principesco, se propaga la democracia, con mayor o menor rigor.

Sea que se practique la democracia o sólo se adhiera verbalmente a ella, el proceso histórico descrito ha llevado a la extensión del estado - nación como forma política. Los principios desarrollados en Europa y Norteamérica se propagaron con la descolonización producida durante el siglo XX.

“El estado es una sociedad humana establecida en un territorio, considerado como una organización. Estructurada y regida por un orden jurídico, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”.<sup>1</sup>

La definición de estado difiere según los autores Weber, define al estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas".<sup>2</sup> Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 22

<sup>2</sup> Weber, Max. **El político y el científico**. Pág.228.

funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

Por otra parte, Estado es una forma de organización social, con personalidad jurídica propia (por ser un ente susceptible de adquirir derechos y obligaciones) por medio del cual se organiza a una comunidad de seres humanos que se encuentra asentada en un territorio específico a través de un ordenamiento jurídico que ha sido creado y que es mantenido y aplicado por el poder público de dicho estado con finalidad de procurar la realización del bien común.

Para que un Estado sea reconocido como tal, su existencia debe ser admitida por otros Estados, debe disponer de organismos para institucionalizar su autoridad y debe tener la capacidad de diferenciar su control. Además, un Estado debe ir en pos de la internalización de una identidad colectiva a través de símbolos como el himno y la bandera, el escudo nacional y algunos atributos propios también constituyen iconos que definen a un Estado.

Por otro lado, “El Estado es la sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un ordenamiento jurídico, creado definido y sancionado por un poder soberano para obtener el bien público”.

En síntesis el Estado es la sociedad humana asentada en un territorio, que se rige por un orden jurídico, con poder público-soberano y gobierno propio, organizada para el bien común.

En conclusión, Estado es una organización social (Artículo 1 Constitución Política de la República de Guatemala) establecida en un territorio (Artículo 142 Constitución Política de la República de Guatemala) estructurada y regida por un orden jurídico (Artículo 175 Constitución Política de la República de Guatemala), creado, definido y sancionado por un poder soberano/público (Artículo 152 Constitución Política de la República de Guatemala) para obtener el bien común (Preámbulo y Artículo 140 Constitución Política de la República de Guatemala).

## **1.1 Elementos del Estado**

Los elementos básicos del Estado son:

### **1.1.1 Territorio**

El territorio, el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece el Estado. Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio - mutable o indeterminado- podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad, ya que éste admite cambios.

Pese a lo esencial de este elemento es admisible que, temporalmente, un estado esté privado del control sobre su territorio debido a una invasión por otro estado. Esto siempre y cuando se trate de un fenómeno de fuerza, de índole material y, en principio, temporal. No se afecta la figura jurídica estado, aún cuando según las circunstancias, la invasión del territorio podría determinar el fin de la existencia jurídica del estado. En el presente siglo se comprueban casos de estados que han subsistido pese a carecer temporalmente de control sobre su territorio. Por ejemplo, Polonia, Francia y otros estados ocupados militarmente por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, conservan sus autoridades, las que permanecen ocultas o en el exilio, no desaparecen y después de la derrota del invasor vuelven a ejercer su dominio territorial.

Por otro lado, se observa que el territorio es un instrumento para el estado, necesario para la realización de sus funciones y cumplimiento de sus fines. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. Finalmente, el territorio es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia por parte del Estado y donde se asienta su colectividad.

- **Composición del territorio**

El territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

- El territorio terrestre: tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.

- Las aguas interiores: que son aquellas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).
- Territorio marítimo: Se subdivide en:
  - Mar territorial: que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro.
  - Zona contigua: espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras.
  - Zona económica exclusiva: espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Se entiende *territorio nacional* en todo lo relativo al aprovechamiento económico de los recursos situados en ella. Hacia el exterior de la Zona Económica Exclusiva está la *alta mar*.
  - El suelo y subsuelo del mar territorial y de la Zona Económica Exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.
  - Espacio aéreo: masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias. No está clara su delimitación en altura, lo que genera problemas por ejemplo respecto de vuelos a gran altura o espaciales (colocación de aparatos en órbita en el espacio exterior).

Muy distinto es el tratamiento dado a las naves militares. Dado su potencial destructivo se considera el espacio aéreo con un criterio muy estricto. Si a él ingresa una nave

militar, sin permiso previamente concedido, se considera violación de la integridad territorial, circunstancia que autoriza según el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, un ataque físico contra el entrometido (legítima defensa).

Respecto del espacio extraterrestre, no hay reivindicación territorial sobre la base de proyecciones de los estados subyacentes que haya sido aceptada por el derecho internacional. La colocación de artefactos espaciales sobre los territorios de los estados es una actividad que de hecho han realizado las grandes y medianas potencias, sin que ningún estado sometido al paso de estos equipos haya podido alcanzar el éxito en un reclamo contra ello.

Junto al territorio físico se encuentran las ficciones de territorialidad. Para un manejo más seguro de las relaciones interestatales el Derecho Internacional ha consagrado ficciones en que se reputa que determinados espacios son territorios de ciertos Estados, cuando físicamente no lo son. Por ejemplo, se ha sostenido que, desde la perspectiva jurídica, las actuaciones realizadas en las sedes diplomáticas se asimilan a las efectuadas en el territorio físico del Estado. Las ficciones se relacionan con las inmunidades y privilegios diplomáticos

### **1.1.2 Población**

Elemento del estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigido a los integrantes de la población

excluye a los extranjeros de paso o transeúntes.

Este conjunto humano estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata.

La nacionalidad en definitiva es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Sin embargo, como se ha dicho, en general dentro de los estados también pueden encontrarse extranjeros que residen dentro del estado y por tanto, deberán respetar las normas internas y, serán sujetos también de ciertas funciones del estado respecto de la población. Entre ellas, la más relevante, su protección de diversos riesgos a que pueda estar expuesta: agresiones externas, ingreso de enfermedades, etc.

- **Pueblo**

El pueblo o ciudadanía es el conjunto de individuos que dentro de la población se encuentra habilitado para ejercer derechos políticos. Estos individuos, constituidos como pueblo -colectivamente- integran un todo que es el titular de la soberanía.

En un régimen democrático los derechos políticos se refieren, fundamentalmente, a la participación de la comunidad en la generación y funcionamiento de órganos representativos. Así, la ciudadanía permite al individuo disfrutar del derecho a sufragio, del derecho a ser elegido (o derecho de sufragio pasivo) y de la posibilidad de incorporarse a la función pública (cuando para ser designado funcionario público se exige la calidad de ciudadano).

### **1.1.3 Organización política**

La organización política es la forma específica como la colectividad humana se estructura en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Para el Derecho Constitucional el tema relevante es el poder estatal.

La organización política es la expresión institucional de una ideología o de un estado de conciencia del pueblo en torno a determinados asuntos públicos de interés general. Esta se caracteriza por su capacidad de influir en el seno de la sociedad política.

Se considera al poder en general, como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obtiene que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende.

Hay múltiples manifestaciones de influencia en la sociedad, pero no siempre ella constituye un fenómeno jurídico y políticamente relevante. La influencia de un padre sobre sus hijos, si bien es muy relevante para el funcionamiento de la sociedad, no tiene una dimensión significativa para el Derecho. Una influencia importante para el Derecho es aquella que se vincula al poder. Hay en ella una transformación desde el momento en que existe detrás de ella una sanción, que es la consecuencia con que el sujeto activo amenaza al pasivo para el caso de que no se verifique la conducta perseguida. El poder no es otra cosa que una influencia respaldada por la fuerza o amenaza de fuerza. Alguna doctrina entiende que la sanción puede ser positiva o bien negativa. Ejemplo de la primera es un premio (un incentivo tributario); ejemplo de la segunda una multa o un

castigo de privación de libertad.

Caracterizado el poder, corresponde añadir el ámbito sobre el cual actúa. Para los efectos del estudio del estado, este campo es el político. Lo político alude a algo de tipo público, colectivo. En general, el ámbito de lo político está constituido por aquellas relaciones de poder vinculadas a un proceso de toma de decisiones acerca de materias que interesan a toda la sociedad o al menos a una parte importante de ella. Así, por ejemplo, existe una relación de poder político en el ámbito económico cuando una materia es de tal forma trascendente que debe ser tomada en cuenta por la autoridad pública para la conducción de la macroeconomía. Así, por ejemplo, la relación capital-trabajo es en principio una realidad económica perteneciente a la esfera privada, pero por su importancia la traslada al terreno político, haciendo necesaria su regulación normativa.

El poder estatal es, por consiguiente, aquella especie de poder político que le corresponde a los poderes públicos y que consiste en la capacidad de dirección superior de todos los asuntos que se incluyen en el ámbito político de un sistema dado. Este poder estatal puede observarse desde distintas perspectivas:

- Internacional: Desde el ángulo externo, el poder estatal se percibe como poder nacional, y se conceptualiza como la suma de los atributos que puede movilizar un Estado frente a otros en situaciones de conflicto.
- Poder institucionalizado y formalizado: desde una perspectiva político-jurídica se entiende al poder estatal institucionalizado como soberanía.

- El orden jurídico: es el conjunto de normas jurídicas urgentes y positivas que se relacionan entre sí, están escalonadas o jerarquizadas que rigen en cada momento la vida del hombre y de las instituciones de todas clases dentro de una nación determinada.

#### **1.1.4 Soberanía**

La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los organismos ejecutivo, legislativo y judicial; entre los cuales existe la separación o división de poderes, atribuyéndole al organismo legislativo la facultad de crear leyes; al organismo judicial la de aplicarlas y declarar derechos en casos controvertidos que sean de su conocimiento y al organismo ejecutivo la facultad de administrar y gobernar; con el objetivo fundamental de ser un gobierno de poderes limitados, que ejerza dentro del régimen de legalidad.

- **Teoría de la soberanía**

En la teoría política, la idea de soberanía es antigua. Ella data desde el siglo XVI y se asocia al surgimiento del Estado moderno. Es usada por primera vez por el pensador francés Jean Bodin, quien la caracteriza como un poder absoluto y perpetuo que reside en una república. Desde entonces se ha generalizado el uso del concepto de soberanía como atributo del poder estatal.

Es menester afirmar la idea de soberanía limitada por lo menos en dos aspectos: por el

fin del Estado, que es el bien público temporal, por un lado, y por otro, por los derechos de las personas que, jurídicamente se contemplan en las constituciones que los Estados se han ido dando desde el siglo XVIII.

A pesar de su asociación con la idea de monarquía, por su origen histórico, el término soberanía pasó del antiguo régimen al constitucionalismo de los siglos XIX y XX. Esto porque la Revolución Francesa reivindicó este poder del rey, absoluto e ilimitado, radicándolo en el pueblo.

Se distinguen dos planos de la soberanía: soberanía política y soberanía legal. La primera podría describirse como la soberanía en el Estado y la segunda como la soberanía del Estado.

### **1.1.5 Poder público**

El poder nace como una necesidad de asegurar la convivencia humana, por lo tanto, si no hay orden y autoridad, se destruye la posibilidad de convivir y de interactuar en una sociedad capaz de alcanzar la categoría de Estado.

El poder proviene del pueblo. Ninguna persona, sector del pueblo, puede arrogarse su ejercicio. A todas las personas que se encuentran en el territorio de la República se extiende el imperio de la ley. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la empresa a la cual presta sus servicios, será responsable por los daños y perjuicios que puedan provocarse. Ninguna persona que trabaje en un puesto público, civil o militar, está destinada y obligada a acatar órdenes que se crean como un delito.

## **1.2 La administración estatal**

La administración como concepto general: es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines.

La administración como concepto general: es el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado.

Hablar de los pasos de la administración pública implica hablar de la función administrativa, los cuales son cinco:

La planificación, la coordinación, la organización, la dirección y el control

- La planificación: Hacer un estudio o investigación de las necesidades para en el futuro realizar las acciones para satisfacerlas y utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas. En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaría del Consejo

Nacional de Planificación Económica SEGEPLAN.

- Coordinación: Es la armonización de toda la organización y sus componentes (Centralizados y Descentralizado).
- Organización: Como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades a realizar.
- Dirección: Conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador.
- Control: Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial.

### **1.2.1 Competencia**

Es la cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para que puedan actuar. Por otro lado la otorga la ley y a través de ella los órganos administrativos desarrollan la actividad del estado para lograr su fin.

Características de la competencia administrativa:

- Es otorgada por la ley,
- Es irrenunciable
- Es inderogable,
- No puede ser cedida,
- No puede ser ampliada y
- Es improrrogable, salvo por los supuestos de avocación y delegación.

- **Clases de competencia**

En razón de la materia: Ratione Materiae. Se refiere a determinados asuntos administrativos en donde cada órgano tiene atribuidas ciertas competencias las cuales debe ejercitar.

En razón del territorio: Ratione Loci. Se refiere al ámbito territorial en donde el órgano administrativo ejerce su competencia.

En razón del tiempo: Ratione Temporis. Se refiere a cuando la competencia es temporal o permanente, ejemplo; cuando dos municipalidades resuelven sobre un mismo asunto.

En razón del grado: Se refiere a cuál de los órganos de la escala jerárquica se haya atribuido la competencia.

División de la competencia administrativa en Guatemala:

- Nacional,
- Departamental,
- Regional y
- Municipal.

### **1.3 Definición del derecho municipal**

El autor ilustre municipalista cubano, definió al derecho municipal como “El conjunto de

principios legales y de normas jurisprudencia referentes a la integración, organización funcionamiento de los gobiernos locales”.<sup>3</sup>

Por su parte Korn Villafañe Adolfo, fundador de la escuela de la plata, expresó: “El derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo”<sup>4</sup>; y Dana Montaña Salvador eminente representante de la universidad del litoral, distingue entre derecho municipal “científico” y derecho municipal “positivo”, “definiendo al primero como “una poción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y al segundo como “una rama del derecho público interno”.<sup>5</sup>

En síntesis el derecho municipal es una rama del derecho público que estudia las normas que rigen el desenvolvimiento de la administración pública del municipio, indagando su origen y desarrollo para lograr su consolidación institucional como instrumento para la preservación de la democracia participativa.

En ese sentido el derecho municipal es el conjunto de normas jurídicas, administrativas y financieras que regulan las municipalidades y desenvolvimiento del municipio, así como su estructura y fines.

---

<sup>3</sup> Carmona Romay, Adriano G. **Programa de gobierno municipal**. Pág. 19

<sup>4</sup> Korn Villafañe, Adolfo. **La República Representativa municipal**. Pág. 36.

<sup>5</sup> Dana Montaña, Salvador. **Estudios de la Política y Derecho Municipal**. Pág. 18 y 19

### 1.3.1 Definición de municipio

Carlos, Quintana Roldan establece que “el origen de esta palabra se encuentra en las locuciones latinas numus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas oficios; y del verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De éstas, surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.<sup>6</sup>

Para el diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales; municipio también llamado municipalidad, “es, jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior el estado provincial o nacional”.<sup>7</sup>

Según una teoría llamada sociológica o jusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el estado, tenga un origen anterior a él, o si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la

---

<sup>6</sup> Quintana Roldan, Carlos F. **Derecho Municipal**. Pág. 18

<sup>7</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**.

familia, y la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado origen a otro organismo superior, que es el estado. Según otra teoría llamada legalista, el municipio no solo tiene el expresado origen natural sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.

El Decreto No.12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, establece en el Artículo 2: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253, regula el carácter de institución autónoma de los municipios, y con esa base norma las funciones de elegir a sus propias autoridades, de obtener y disponer de sus recursos y la de atender los servicios públicos locales.

Se expone que el municipio es una persona jurídica instituida para cumplir las necesidades de una población que vive en un determinado territorio. Es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del estado. Dicha organización debe estar regida por leyes.

### **1.3.2 Origen del municipio**

Existen dos corrientes dominantes sobre el origen del municipio: una teoría sociológica o iusnaturalista, y una teoría legalista. Según la teoría sociológica o iusnaturalista, el municipio es una entidad de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad asentada en una localidad, y cuya finalidad es ayudarse. Los vínculos que les unen se derivan de la vecindad, de la amistad, y de sangre; con necesidades económicas, sociales, jurídicas, de naturaleza similar. El municipio nace de manera espontánea, no lo crea el Estado, solamente reconoce su existencia.

Por otro lado, la teoría legalista, mantiene que el municipio es una entidad creada por la ley, regulada por el derecho.

La figura del municipio en Guatemala se estableció en 1524, al iniciarse la conquista por los españoles: el 25 de julio de 1524 se fundó la ciudad Santiago de los Caballeros de Guatemala, siendo el primer paso el nombramiento del ayuntamiento. Hasta en 1836 solo nueve municipios eran reconocidos como tales; pero, en ese año, por el código de Livingston que creó el sistema de jurados, quedaron establecidos 185 municipios más. A partir de junio de 1986 con la creación del municipio de Pachulum, en el departamento del Quiché, Guatemala quedó dividida en 22 departamentos y 334 municipios.

### **1.3.3 Elementos del municipio**

De acuerdo a lo establecido en el Código Municipal los elementos básicos del municipio

son los siguientes:

- La población.
- El territorio.
- La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- La comunidad organizada.
- La capacidad económica.
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- El patrimonio del municipio.

- **La población**

La población es un término definido desde la demografía y señala la cantidad de personas que viven en un determinado lugar en un momento en particular.

La demografía aporta en torno al los elementos más específicos, por ejemplo, el tamaño, la distribución y la composición de una determinada población. Además, la demografía pone especial énfasis en dos aspectos, el movimiento natural de la población y su movimiento espacial. El primero de ellos hace referencia al movimiento que se genera a partir de los nacimientos y las defunciones que tiene lugar entre sus miembros, mientras que el segundo movimiento es aquel que se genera a partir de las migraciones de las personas.

El Código Municipal en el Artículo 11 establece: La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

La población está integrada por el conjunto de personas se asientan en las circunscripción territorial en que ejerce autoridad un concejo municipal y que mantienen una relación muy estrecha de vecindad.

La población tiene vital importancia pues es el indicador fijado por la ley para la creación de un municipio.

- **El territorio**

“Extensión de tierra delimitada geográfica o administrativamente, cuyas colindancias se determinan previamente, comprendiendo área urbana, aldeas, caseríos y fincas que se encuentran localizadas en esa jurisdicción. Esta demarcación geográfica delimita la competencia del gobierno municipal, lo que quiere decir que no puede pretenderse a diferente administración municipal”.<sup>8</sup>

Es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un concejo municipal. La circunscripción territorial es continúa y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el concejo municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad.

---

<sup>8</sup> Varios Autores. **Manual para la Gestión municipal y participación ciudadana**. Pág. 2

El Código Municipal al referirse al territorio establece lo siguiente: Artículo 23 Distrito municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad.

Es el fundamento y pilar de la administración de un municipio sin el cual el gobierno local no podría cumplir a satisfacción sus objetivos primordiales en la administración pública local. Por lo que la población necesita de un espacio geográfico en el cual pueda asentarse, este espacio es el territorio llamado también distrito municipal.

El territorio es uno de los elementos constitutivos del municipio, sin él éste no puede existir, ni sociológica ni jurídicamente.

- **La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción**

Manuel Ossorio, manifiesta que autoridad es: “en el sentido más restringido y más corriente, la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás”.<sup>9</sup>

Debe de entenderse como la delegación que hacen los vecinos que hacen los vecinos

---

<sup>9</sup> Ossorio. Manuel **Ob. Cit.** Ed. Electrónica

en sus representantes electos, para dirigir el municipio en la búsqueda del bien común, por lo que toda acción que lleven a cabo estos, está enmarcada en la autoridad para hacerse respetar y obedecer, dentro del marco legal.

- **La comunidad organizada**

Son los habitantes del municipio organizados para promover y procurar el desarrollo integral del municipio y sus habitantes. Núcleos poblacionales que ejercen a través de la unidad, presión sobre las autoridades para el logro de determinados fines, así como también la fuerza con que cuentan estas autoridades y su aceptación por los distintos núcleos organizados dentro de una jurisdicción municipal.

Luis Linares manifiesta: “que la legislación guatemalteca le da una importancia equivalente a los otros elementos que tradicionalmente se han considerado como inseparables del concepto municipio, y afirma que anteriormente la participación del vecino en la gestión del municipio tenía únicamente dos canales: el cabildo abierto y las alcaldías auxiliares”.<sup>10</sup>

Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia establecen.

La legislación nacional incluye disposiciones que favorecen a los ciudadanos para que

---

<sup>10</sup> Linares Luis. **Estrategia para el fortalecimiento del municipio**. Pág. 8

intervengan en la discusión y decisión de cuestiones que le interesa, por ejemplo:

- La consideración del municipio como el espacio inmediato de participación ciudadana (Artículo 2 del Código Municipal, Decreto número 12-2002).
- La participación comunitaria como principio que inspira la actuación del municipio y de las otras entidades locales. (Artículo 5 del Código Municipal, Decreto número 12-2002).
- La obligación de los vecinos de participar en la “comisión ciudadana municipal de autoría social” y en las consultas que se practiquen. Y pedir la consulta popular municipal (Artículo 17 inciso h, j y k del Código Municipal, Decreto número 12-2002).
- La organización de vecinos en asociaciones comunitarias. (Artículo 18 del Código Municipal, Decreto número 12-2002).
- El reconocimiento de las alcaldías auxiliares comunitarias (Artículos 63 y 64 del Código Municipal, Decreto número 12-2002).

- **La capacidad económica**

Son los recursos financieros que son indispensables para sufragar sus propios gastos (del municipio) y para asegurar la atención de los servicios esenciales.

En esa posibilidad que tiene el municipio de asumir las responsabilidades y poderes que sumados a la prestación de los diferentes servicios a los vecinos que justifican su propia existencia.

Los ingresos de la municipalidad serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 255 especifica: “Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución, a la ley a las necesidades de los municipios”.

Como mandato constitucional los gobiernos locales deben buscar los mecanismos que les permitan un incremento en la percepción de recursos financieros, tomando en cuenta la población porque las necesidades son mayores.

- **El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar**

Son normas emitidas por el concejo municipal: ordenanzas, acuerdos y resoluciones de concejo.

Las ordenanzas: son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba su organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios público y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

Los acuerdos: son decisiones que toma el concejo municipal referido a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.

Las resoluciones de concejo: resuelven asuntos administrativos concernientes a su organización interna.

En Guatemala el derecho consuetudinario fue estipulado en los acuerdos de paz. El Estado tiene compromiso a reconocer el derecho consuetudinario que está estipulado en el convenio de la OIT (Organización Internacional de Trabajo), así como en el acuerdo sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas.

- **El patrimonio del municipio**

Para Manuel Ossorio el patrimonio: “representa una universalidad constituida por el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a una persona y que pueden ser apreciables en dinero”.<sup>11</sup>

Los recursos necesarios para proveer los servicios y realizar obra, la municipalidad los obtiene principalmente del pago de arbitrios, como boleto de ornato, Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), y tasas que se cobran en algunas gestiones.

---

<sup>11</sup> Ossorio, Manuel **Ob. Cit.** Ed. Electrónica

A partir de 1986 se hace obligatorio el aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades del país, de esta manera se hace efectiva la autonomía de los gobiernos locales. Este fue uno de los primeros logros obtenidos por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la cual se constituyó formalmente el 19 de octubre de 1960.

El patrimonio de los municipios es el conjunto de bienes muebles e inmuebles, ingresos, derechos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del municipio, para que pueda llevar a cabo sus actividades y funciones.

#### **1.4 Fines del municipio**

Son iguales a los fines del Estado, por ejemplo:

- Proteger a la persona y la familia.
- Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos individuales y sociales.
- Promover el desarrollo económico.
- Velar por la conservación del medio ambiente.

Miguel Ángel Barrios Escobar, expone sobre los fines del municipio: “El municipio adopta el papel de un importante factor del desarrollo, por lo tanto, no se puede pensar en los fines del municipio dentro de un esquema de tipo limitativo; sino todo lo contrario, debe actuarse en función de la dinámica del propio desarrollo de los pueblos que

buscan un mejor ambiente y condiciones para el hombre socialmente organizado.”<sup>12</sup>

Por su parte Jorge Mario Castillo González, establece: los fines generales del municipio son: “Urbanismo, limpieza, barrido de calles, servicio de agua potable, transporte urbanos, drenajes colectivos, mercados, finalidad que resume en dos palabras diciendo que el fin esencial es la prestación de servicios públicos”.<sup>13</sup>

Los fines doctrinarios son: la organización de su territorio, llevar a cabo ciertas actividades de higiene y ornato, obras públicas, etc. Todas las cuales coinciden en el fin esencial que es la prestación de servicios públicos.

El fin fundamental es la prestación y administración de los servicios públicos locales sin perseguir fines lucrativos.

Los fines propios del municipio son:

- Ejercer y defender la autonomía municipal.
- Impulsar permanentemente el desarrollo integral de todos sus habitantes.
- Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural.
- Promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales.

---

<sup>12</sup> Barrios Escobar, Miguel Ángel. **La utilización del presupuesto por programas en la planificación y política financiera de los gobiernos locales de Guatemala**. Pág. 1.

<sup>13</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 294

## **1.5 Funciones del municipio**

El Artículo 253 de la Constitución Política de Guatemala establece: “entre otras funciones le corresponde:

- a. Elegir a sus propias autoridades
- b. Obtener y disponer de sus recursos: y
- c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.

Constitucionalmente se les reconoce a los municipios la capacidad de elegir a sus autoridades y atender los servicios públicos; para la realización del bien común. El municipio es una institución autónoma se encarga de realizar y administrar los servicios que necesita el pueblo.

Una función importante de la municipalidad es la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. También se presta especial atención a los aspectos sociales y a buscar contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

En el actual Código Municipal Decreto número 12-2002, los alcaldes guatemaltecos han reafirmado el carácter autónomo de los municipios. La Municipalidad plantea la necesidad de la descentralización como estrategia para el fortalecimiento municipal.

## **CAPÍTULO II**

### **2. El Código Municipal dentro del derecho municipal**

#### **2.1 Identificación**

Para que la ley sea revestida como reglas de observancia general, necesita pasar por diversas etapas a las que se le denomina proceso legislativo, que se define como: las diversas etapas que pasa una iniciativa o proyecto de ley para convertirse en regla de observancia general; las etapas del mismo son:

- **Presentación:** (iniciativa) acto por el cual determinados órganos del Estado someten al Congreso de la República un proyecto de ley. Como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 174, que tiene 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.

El proceso lo define la Ley Organismo Legislativo en los Artículos 109 al 116.

En el registro de dictámenes favorables emitido por la comisión de de descentralización y desarrollo, asuntos municipales y legislación y puntos constitucionales; de la iniciativa número 2460, es la iniciativa que dispone aprobar la Ley de Municipios enmarcado dentro de la iniciativa que dispone aprobar un nuevo Código Municipal.

Dicha iniciativa fue presentada el 10 de diciembre de 2001, fue distribuido en la misma fecha, el primer debate se realizó el 19 de Febrero de 2002, el segundo debate el 20 de febrero de 2002, y el tercer debate se realizó el 20 de marzo de 2002.

- **Discusión:** Implica que el pleno del congreso delibera acerca de las iniciativas, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas. (Artículo 117 al 120 Ley Organismo Legislativo).

La discusión de artículos principió el 2 de abril de 2002 y terminada en la misma fecha. Fue aprobado como Decreto número 12-2002 y fue remitido al Organismo Ejecutivo el 18 de abril de 2002 y finalmente fue publicado el 13 de mayo de 2002.

La iniciativa número 2460 es una iniciativa de ley del presidente de la república Alfonso Portillo y pasó al pleno con fecha 12 de junio del 2001. En dicha iniciativa en la exposición de motivos reza la iniciativa presentada ha sido consensuada por la comisión paritaria de reforma y participación y que puede contribuir a plantear itinerarios de reflexión que respondan a las características de la nación y a tres hechos que marcan el momento histórico de Guatemala; cambio generacional, cambios culturales y cambios en los sistemas de organización.

El proyecto propuesto se han inspirado en los Artículos de la Constitución Política de Guatemala 1 (Protección a la persona), 2 (Deberes del estado), 3 (Derecho a la vida), 4 (Libertad e igualdad), 33 (Derecho de reunión y manifestación), 34 (Derecho de asociación), 39 (Propiedad privada), 40 (Expropiación), 41 (Protección al derecho de

propiedad), 43 (Libertad de industria, comercio y trabajo), 44 (Derechos inherentes a la persona humana), 46 (Preeminencia del derecho internacional), 66 al 70 (Sección Tercera, Comunidades indígenas), 118 (Principios del régimen económico y social), 119 (Obligaciones del estado), 120 (Intervención de empresas que prestan servicios públicos), 134 (Descentralización y autonomía), 135 (Deberes y derechos cívicos), 136 (Deberes y derechos políticos), 147 (Ciudadanía), 171 (otras atribuciones del congreso), 224 (División administrativa), 237 (Presupuesto general de ingresos y egresos del estado), 239 (Principio de legalidad), 241 (Rendición de cuentas del estado), 253 al 262 (Capítulo VII, Régimen municipal) y transitorio 9 (Capítulo único, disposiciones transitorias y finales).

Así mismo en los acuerdos de paz. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos Indígenas, firmado el 31 de marzo de 1995, se expone el reconocimiento de la identidad y de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos mayas, garífuna y xinka es un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y de Situación Agraria, suscrito el 6 de mayo de 1996, se plantea que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado hacia el bien común que corresponda a las necesidades de toda la población. Hace énfasis en la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades y en particular en la definición de las políticas públicas que les conciernen.

En la redacción de los acuerdos previamente citados, el gobierno se comprometió a promover ante el congreso de la república la reforma del Código Municipal, para cumplir los aspectos siguientes:

1. Que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto.
2. Que para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten se implementará un comisión paritaria sobre reforma y participación que elaborará propuestas de reforma al Código Municipal.
3. En el Acuerdo de paz firme y duradera suscrito el 29 de diciembre de 1996, se plantea el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas como fundamento para la construcción de una nación de unidad multiétnica, pluricultural y multilingüe; siendo el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.

Y en los Convenios Internacionales:

Decreto 9-96 del Congreso de la República, refrendado por el presidente de la república, se aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes.

- En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, diciembre de 1948.
- Declaración Americana de los Deberes y Derechos del hombre de 1948.
- La Declaración de la Organización de la Naciones Unidas, sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, noviembre de 1963.
- El Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Diciembre de 1965.
- La Declaración Sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, noviembre de 1978.
- La Declaración de la Primera Cumbre Indígena, mayo de 1993.

En el contenido filosófico del proyecto de reforma al Código Municipal; esta la necesidad de modernización del estado; sobre la necesidad a la nación multiétnica, multilingüe y pluricultural de una nueva perspectiva municipal, la posibilidad de argumentar el desarrollo humano cultural económico y social de la nación.

En ese sentido, la sociedad civil tendrá más posibilidades de organizarse para participar activamente e influir en cierta forma en las políticas del gobierno central y de los gobiernos locales y municipales. Los gobiernos municipales son un factor indispensable y primordial a intervenir en los procesos económicos, sociales, culturales, políticos y administrativo.

La autonomía desde el punto de vista del legislador implica la existencia de atribuciones exclusivas y manejo de un presupuesto que permita la operatividad de la función. Además en otra perspectiva se incrementa el reconocimiento de la diversas comunidades locales con fin de hacerlas verdaderamente responsables de su propio

desarrollo. Un nuevo tipo de ciudadano informado que desea sentirse participe directo, actor principal de su desarrollo y que por esa misma razón no se resigna a que la institucionalidad municipal se distancia de él y decida sobre su existencia.

En cuanto a los pueblos indígenas en el actual Código Municipal tienen alta prioridad en el reconocimiento pleno de los derechos y participación política, a quienes secularmente estuvieron marginados de la participación política. Se incluye el reconocimiento específico de la riqueza cultural de los pueblos indígenas en todos los municipios de Guatemala, así como sus correspondientes derechos.

En la reforma del Código Municipal, constituyen a los pueblos indígenas en actores protagónicos no sólo en el texto municipal, sino en todos los aspectos de la vida social, económica, política y cultural de los municipios, poniendo fin a las posiciones de legislaciones municipales anteriores e iniciando una nueva relación que ha de considerar a los pueblos indígenas como sujetos con plenos derechos en el municipio.

En cuanto a los gobiernos municipales; aspiran a articular todas las ideas y acciones que le den sentido a la nueva estructura municipal que implica la participación ciudadana, elementos del municipio, las relaciones político-culturales, protección natural y ecológica, flexibilidad y facilidad en términos organizativos de los vecinos, amplitud en la solución de conflictos, nuevos escenarios de acción comunitaria como las alcaldías indígenas o auxiliares, procedimientos y modalidades de consulta entre la alcaldía municipal y los vecinos y de éstos con aquellas, tecnificación de la administración municipal, la transparencia del empleado municipal y las adecuadas relaciones laborales

con su correspondiente escalafón.

En todo el contenido de las reformas del Código Municipal, en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala, extraen en ámbito de la descentralización de la mera función ejecutiva y eleva las capacidades jurídicas del municipio para la representación, lo cual implica, en términos jurídico-política, asumir una forma de organización democrática y representativa entendida en forma unitaria, pero tomando en cuenta la riqueza cultural y administrativa de los diversos pueblos y culturas que conforman los municipios y la nación en general.

- Aprobación: aprobación del Congreso del proyecto de ley presentado, la junta directiva del mismo, en un plano no mayor de 10 días lo enviará al Ejecutivo para su sanción. (Artículo 177 Constitución Política de la República de Guatemala y Artículo 125 Ley del Organismo Legislativo).

Por conducto de una moción privilegiada la aprobación en el tercer debate por artículos y redacción final del proyecto de decreto que aprueba la ley de municipios sea por votación nominal. La votación nominal con fecha 2 de abril de 2002, asistencia de diputados de ciento trece quedó de la siguiente manera: a favor setenta y nueve (79), en contra quince (15) y ausentes diecinueve (19); total ciento trece.

- Sanción: es la aceptación de una iniciativa de ley por el Poder Ejecutivo. El presidente de la república tiene el derecho de negar la sanción de un proyecto de ley, a través del veto (Artículo 178 Constitución Política de la República de

Guatemala).

Dentro de los 15 días de recibido el Decreto y previo acuerdo tomado en consejo de ministro, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Si no lo devolviera el decreto en el plazo establecido, se tendrá como sancionado y el congreso deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.

En el período legislativo 2000-2001; con fecha 12 de diciembre de 2001 se emite un oficio de remisión de correspondencia dirigido al Licenciado Jorge Mario Salguero, Director Técnico Legislativo.

El resumen del contenido establece por instrucciones del señor Presidente del Congreso de la República, diputado José Efraín Ríos Montt, se remite oficio de la comisión de reforma y participación, instancia creado por los acuerdos de paz, manifestando su complacencia por el proyecto de ley de Ley de Municipios que actualmente está en discusión y solicitando sea aprobada por consenso y emergencia nacional por las diversas bancadas legislativas.

Luego el 11 de abril de 2002 se le envía la copia fiel del Decreto Número 12-2002 al excelentísimo señor presidente de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Promulgación, se divide en dos:

- **Publicación:** Acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deban cumplirla. (Artículo 179 Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 130 Ley del Organismo Legislativo).
- **Vigencia:** Las leyes en Guatemala, empieza a regir en el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja el plazo (Artículo 180 Constitución Política de la República de Guatemala).

Luego fue publicado el Decreto número 12-2002 Código Municipal; en el Diario Oficial el lunes 13 de mayo del 2002 y entró en vigencia el 1 de julio del 2002.

## **2.2 Reformas al Código Municipal**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala se reforma el Código Municipal a través del Decreto número 56-2002; presentado el 11 de septiembre de 2002.

En el Artículo 118 establece: que los recursos financieros deben trasladarse en forma “bimensual”, es decir dos veces durante un mismo mes, lo que es impropio, toda vez que la recaudación tributaria es variable circunstancia por la cual se considera oportuno efectuar dicho traslado cada dos meses. Por lo que dicho artículo es reformado.

Remitido al Organismo Ejecutivo el 18 de septiembre del 2002. El Decreto número 56-

2002 fue declarado de urgencia nacional de conformidad con el Artículo 113 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República; aprobado en un solo debate, publicado el 9 de octubre del 2002 y entró en vigencia el día siguiente de su publicación.

El número de iniciativa es el 3939 iniciativa que propone reformas al Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República.

Presentada por los representantes diputado Juan Francisco Cárdenas Argueta, Carlos Gerardo Gordillo Marroquín y compañeros.

Conoció el pleno el 21 de octubre del 2008; el dictamen fue presentado el 13 de noviembre del 2008; se realizó en tres debates, el primer debate fue el 10 de marzo del 2009 el segundo debate el 11 de agosto del 2009 y el tercer debate fue el 22 de septiembre del 2009 La discusión de Artículos inició el 13 de mayo del 2010 y finalizó en la misma fecha.

Esta iniciativa de ley introduce reformas al Código Municipal y ha sido discutida y consensuada con los principales actores del sector municipalista entre ellos las distintas asociaciones de alcaldes existentes en el país.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 establece el ámbito de la autonomía municipal, que incluye la función de obtener y disponer de sus

recursos, atender los servicios públicos locales y regular el ordenamiento de su territorio; ámbito que incluye la facultad de emitir ordenanzas y reglamentos.

La propuesta de reformas reordena las funciones del concejo municipal, las competencias propias del municipio y lista en concordancia con la Ley general de Descentralización, aquellas que delegue el Organismo Ejecutivo a las municipalidades. A fin de hacer más eficaces y más eficientes las actividades propias de cada municipalidad.

La propuesta aborda aspectos relacionados con el aspecto financiero a partir de la experiencia municipal con el Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG); el proceso de ejecución presupuestaria; recaudación de arbitrios, creación, modificación de tasas y otros ingresos no tributarios.

En materia de organización municipal se incluye el procedimiento de certificación y acreditación del empleado y funcionario municipal, con la finalidad de fortalecer la carrera administrativa.

También se incorpora la Oficina de la Mujer en la estructura organizativa municipal, lo que persigue institucionalizar prácticas de las municipalidades del país que cuentan con ella, lo que ha dado resultado positivos a favor de la equidad del género, es congruente con políticas públicas y convenios internacionales suscritos por el Estado de Guatemala.

Otro aspecto importante en esta reforma es el fortalecimiento de la figura de las

mancomunidades de municipios. Se da carácter de persona jurídica de derecho público, se mejora y clarifica el procedimiento de su constitución y se precisa el ámbito de actuación, como ente desconcentrado y sujeto a los municipios que la integran.

El proyecto es congruente con otros mecanismos relacionados con el tema financiero y de modernización del Estado, como por ejemplo el impulsado por el ministerio de Finanzas Públicas a través de la utilización por las municipalidades del país de la herramienta del Sistema de Administración Financiera –SIAF MUNI- y del Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN WEB-.

Estas herramientas permiten homologar los procesos presupuestarios municipales con los que utiliza el Estado, como lo manda la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto y mismo Código Municipal.

En materia de asociativismo municipal viene a clarificar la naturaleza jurídica de la mancomunidad de municipios que en la actualidad se puede presentar indistintamente como de derecho público o de derecho privado, según convengan los intereses de los municipios asociados y la interpretación personal de jurista que elabora sus estatutos. A partir del hecho que las mancomunidades son asociaciones de municipios y éstos entidades de derecho público.

En cuanto a las funciones del concejo municipal, a partir de la Constitución Política del República de Guatemala y la doctrina del derecho administrativo ya que las competencias son del municipio, el concejo como órgano de gobierno tiene funciones y

atribuciones que corresponden a los titulares de los órganos administrativos.

En uso de la facultades que le confiere los Artículos 171 literal a), se reforma el Código Municipal a través del Decreto número 22-2010; considerando que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población y el núcleo donde se encuentra la esencia del equilibrio de toda relación entre gobierno y ciudadanos.

Que la inclusión de nuevos criterios para la distribución del situado constitucional y demás transferencias a las municipalidades. Con fundamento en la reserva de la ley otorgada por el constituyente el en Artículo 257, se aprobaron en el año 1987, en ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, criterios de distribución de la asignación constitucional para las municipalidades; criterios que fueron incluidos en el Código Municipal en el Artículo 119, lo han aplicado a lo largo de veinte años, por lo que es necesario hacerle cambios adecuados a la realidad actual, para que sean más equitativos y transparente.

A través del Decreto número 22-2012 se reforman los Artículos 4, 22, se adiciona el Artículo 23 Bis, se adiciona el 23 Ter, se reforma el Artículo 28, 34, 35, se reforma el numeral 9 de Artículo 36, se reforma el Artículo 42, 49, 50, 51, se reforma la literal o) del Artículo 53, se reforma el Artículo 68, 70, 81, se deroga el Artículo 86, se deroga el Artículo 87, se reforma el Artículo 90, se adiciona un párrafo al Artículo 94, se adiciona el Artículo 94 Bis, adiciona el Artículo 94 Ter, se reforma 95, se reforma el Artículo 96, se adiciona el 96 Bis, se adiciona el Artículo 96 Ter, se reforma el Artículo 97, 98, 100, 110, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 126, 129, 133, 135, 136, 142,

147, 161, 162, 164, se reforma la literal f) del Artículo 165.

El Decreto 22-2010 consta de 55 Artículos fue aprobado por las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República y entró en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial. Fue publicado en el diario oficial el 15 de junio de 2010.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala se reforma el Código Municipal a través del Decreto número 14-2012.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales requiere del marco legal adecuado para el desarrollo de las competencias y funciones de los municipios y sus autoridades. En el Artículo 68 del Código Municipal establece las competencias propias del municipio, restituye así a los municipios el derecho a determinar las condiciones en que se desarrollan las actividades de construcción, modificación y demolición de obras públicas y privadas dentro de la circunscripción municipal; por tal motivo se reforma el artículo 68 del Código Municipal, adicionándole la literal m) la cual queda así: “m) Autorización de las licencias de construcciones, modificación y demolición de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio”.

En ese sentido de reforma también la literal r) la cual queda así: “r) En ingreso, sea por la modalidad de rentas de los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa arrendamientos o tasas; así como el ingreso proveniente de las licencias de

construcción, modificación o demolición de obras, públicas o privadas, dentro de la circunscripción del municipio, y”.

Así mismo el Código Municipal en el Artículo 113, numeral 6 contempla que en materia de contratación de préstamos. “Solamente podrá ser contratados con los bancos del sistema financiero nacional; cualquier préstamo realizado con persona individuales o jurídicas que no sean supervisadas por la Superintendencia de Bancos será nulo de pleno derecho y el alcalde o Concejo Municipal que lo haya autorizado será responsables conforme a la ley”, razón por la que es necesario modificar el Código Municipal en el sentido que las municipalidades pueden recibir asistencia financiera del Instituto de Fomentos Municipal. Con lo cual se evitará que exista incongruencia entre las normas citadas y con ello permitir a las municipalidades poder cumplir con las funciones legales asignadas y realizar las mismas con efectividad, y con los recursos económicos suficientes para la ejecución de obras y servicios públicos.

En ese sentido se reforma el numeral 6) del Artículo 113, el cual queda así: “6) Los préstamos internos podrán ser contratados con los bancos del sistema financiero nacional supervisados por la Superintendencia de Bancos o a través del Instituto del Fomento Municipal, de conformidad con las disposiciones de su Ley Orgánica. Cualquier préstamo realizado con personas individuales o jurídicas que no cumpla con lo preceptuado en este artículo será nulo de pleno derechos y el alcalde o Concejo Municipal que lo haya autorizado será responsables conforme a la ley”.

El Decreto 14-2012 consta de cuatro artículos y fue declarado de urgencia nacional y

aprobada por más de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República, y entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

Estas son las reformas que se le han realizado al Código Municipal, en beneficio de cada municipio y de una de las municipalidades y en pro del desarrollo social e integral de los vecinos.

## **CAPÍTULO III**

### **3. El Código Municipal y su aplicación en función del desarrollo integral de la población y de la infraestructura del municipio**

#### **3.1 Función administrativa**

Las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que colaboran dentro de un municipio así como la organización comunitaria, llevan a cabo un conjunto de actividades, planeando, implementando y controlando, la prestación de los servicios públicos esenciales, la gestión y ejecución de proyectos y programas dirigidos a mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través del manejo adecuado de la hacienda municipal basados en el ordenamiento jurídico vigente.

La administración pública municipal basa el desarrollo de sus actividades en dos principios fundamentales dentro de los cuales se debe de desarrollar el cumplimiento de las normas establecidas en beneficio a la población, estos principios son: El principio de legalidad y el principio de juricidad.

Dentro del principio de legalidad la base esencial es la ley, en la que el administrador facultado no puede salirse de la misma para resolver, toda competencia le debe ser otorgada por ley al administrador y este apegado a la ley debe de actuar en beneficio de la población.

En cuanto al principio de juricidad, suele confundirse con legalidad, son similares pero cabe destacar a la legalidad como la especie y la juricidad como el género, según Manuel Ossorio: Es la tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos y sociales.

El Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de ser contralor de la juricidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...”

La Constitución presenta parámetros generales, de la administración municipal, en el Artículo 254 establece: “El gobierno municipal será ejercido por un consejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y los concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

Cuando se considera que la administración pública es la prestación de servicios para satisfacer las necesidades de los pobladores, estamos frente a un régimen legal que trata de reglamentar y normar la forma en que estas necesidades se van a satisfacer, por lo que el código se encuentra inmerso dentro del mundo de la administración. La Constitución Política de la República de Guatemala, le da la autonomía municipal a la municipalidades; administración municipal autónoma que significa en forma descentralizada la formación y estructuración del municipio en cada región en la que

exista.

Algunos autores como Gabino Fraga, “indica que el municipio no constituye una autoridad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos dentro de la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>14</sup>

El Código Municipal determina la forma en la cual se desenvuelve la administración de cada municipio encaminado a satisfacer las necesidades de la población, no se trata de normas específicas que constituyan una norma autónoma con caracteres propios o diferenciales; si no de principios generales, con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo.

El Código Municipal desarrolla una normativa, por medio de la cual la población puede hacer valer sus derechos cuando sean vulnerados, por medio de los recursos establecidos se pueden impugnar resoluciones o acuerdos que perjudiquen a la población, hasta llegar al proceso contencioso administrativo, el código municipal establece en su normativa los procedimientos administrativos los cuales deben ir apegados a los principios de publicidad y principios jurídicos, tales como celeridad, impulso de oficio de los expedientes administrativos, sencillez y eficacia del trámite.

---

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 220.

En cuanto al concejo y gobierno municipal, su función como órgano colegiado superior de deliberación y de decisión en los asuntos municipales, desempeña una función esencial en cuanto a la administración del municipio en la toma de decisiones y planificación de los asuntos en base a la normativa establecida, constituido por el alcalde, los síndicos y los concejales, así mismo las municipalidades pueden asociarse para la defensa de sus intereses y cumplimiento de sus fines, el Código Municipal es muy claro en cada uno de estos aspectos.

El Concejo Municipal tiene la facultad de organizar la comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de asuntos que conozca durante todo el año, así mismo los municipios pueden asociarse para crear políticas entre sí, planes y programas formando las mancomunidades de municipios, de manera que la función administrativa la vemos desarrollarse en cada una de estas asociaciones, que buscan el bienestar de la población, el desarrollo integral de cada municipio, la importancia radica en velar por el desarrollo de cada municipio siguiendo la normativa establecida por el código, sin vulnerar los derechos de la población y si esto ocurre hacer uso eficaz de los recursos estipulados por el Código Municipal, es importante la existencia del personal adecuado para desarrollar de una forma eficaz cada una de las normas establecidas por el Código Municipal velando siempre por el desarrollo adecuado del municipio.

Por medio de la administración pública municipal que ejerce el gobierno municipal, en lo referente a la prestación de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de los individuos; se garantizan los derechos de la población la cual se encuentra establecida en un espacio geográfico determinado, en los términos que

prevén las disposiciones jurídicas que regulan la administración pública municipal.

A los concejos municipales se les plantea el reto de mejorar la capacidad administrativa y gerencial de su Municipalidad, para cumplimiento eficaz de las funciones que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otras disposiciones, en su calidad de coordinadores de los procesos de planificación del desarrollo de sus respectivos Municipios.

El desarrollo integral de un municipio es posible, si se establece de manera adecuada un sistema administrativo municipal que sea eficiente, haciendo uso de las herramientas de la administración como lo es la planificación, organización, integración, dirección y control; siendo necesario a la vez establecer un plan estratégico, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, auditoría social y promover el presupuesto participativo, con lo cual se establece una estrategia adecuada en pro del desarrollo de un Municipio, teniendo como consecuencia, el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

Para el beneficio del desarrollo de la población se crean diversos medios para llevar a cabo el cumplimiento de las necesidades de la población lo más pronto y cercano posible, por ejemplo la creación de dependencias que atienden directamente las solicitudes del vecino y la creación de manuales por los diferentes municipios en los cuales se determina la forma de llevar a cabo la prestación de dichos beneficios, la oficina municipal de la mujer, “por ejemplo tiene su propio manual, creado en el año 2008 para

llevar a cabo todos sus objetivos, en el cual se promueve la descentralización y fortalecimiento municipal, municipios democráticos, teniendo como objetivo principal el de ser vínculo institucional de la municipalidad con las mujeres en lo individual y en lo social a través de políticas públicas territoriales, desde los gobiernos municipales y otros instrumentos de gestión territorial”.<sup>15</sup>

La Fundación Guillermo Toriello en el marco de ejecución del proyecto: “Ciudadanía y participación local de las mujeres indígenas en Guatemala”, en los departamentos de Huehuetenango, Sololá y Quiché con apoyo financiero de la Unión Europea y el Centro Cooperativo Sueco, cuyas acciones están encaminadas a promover la ciudadanía y participación de las mujeres indígenas en los espacios de toma de decisión a nivel local, desde una perspectiva estratégica que contribuya a transformar las condiciones de opresión, exclusión y discriminación que afecte la participación y desarrollo de las mujeres indígenas y rurales.

Así como contribuir a la construcción de una sociedad democrática, incluyente y cohesionada en torno al reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

El actual proceso de descentralización que impulsa el desarrollo local representa la oportunidad para las mujeres indígenas y no indígenas sean protagonistas en los esfuerzos por construir un desarrollo local con equidad. La necesidad de crear dependencias de apoyo a la población como en este caso a la mujer en particular, se

---

<sup>15</sup> Toriello, Guillermo. **Manual de funciones de la oficina municipal de la mujer**. Pág. 3.

basa en brindar respuestas institucionales a su diversidad de necesidades e intereses, a través de políticas municipales, programas y procesos que vinculan la participación de las mujeres y sus organizaciones, con las decisiones de los gobiernos municipales.

A través de los consejos municipales de desarrollo (COMUDES), se logra coordinar y organizar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios como lo establece la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los consejos municipales de desarrollo (COMUDES) ayudan a facilitar la realización de los objetivos de los consejos comunitarios del municipio, de manera que el Código Municipal establece las formas y políticas como va a llevar a cabo el cumplimiento de sus tareas a través de sus diversas dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas.

La función administrativa del municipio busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes del municipio, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de todas las funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general, a través de esta función se busca obtener fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad.

En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las

demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

La función administrativa es una de las funciones del Estado que se ocupa de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables. Es la función más amplia en la esfera estatal y la principal del poder Ejecutivo, donde se encuentra el derecho administrativo puro, entre sus características está la de ser una función continua y permanente, cumple una función tutelar ya que tiene a cargo la tutela de los derechos y deberes de las personas, es autónoma e inmediata.

### **3.2 Función de desarrollo social**

El Código Municipal establece diversos mecanismos de desarrollo social, a través de sus dependencias, es uno de sus principales objetivos el poder lograr el desarrollo social del municipio, en su articulado se determina la importancia de la ampliación, mantenimiento y mejoramiento de los servicios públicos, tomando en cuenta las necesidades de cada municipio, el gobierno municipal debe velar por que el municipio cumpla con los servicios mínimos y necesarios de agua potable, energía eléctrica, así como el desarrollo de actividades culturales, económicas y sociales que son de gran importancia en la convivencia y desarrollo del municipio, todo esto es tomado en cuenta por el Código Municipal, siendo de gran importancia que las autoridades a cargo velen por el buen cumplimiento de la normativa establecida, tomando como factor de gran importancia el desarrollo del municipio.

Los consejos municipales de desarrollo (COMUDES), contribuyen en gran parte en el apoyo a las comunidades y organizaciones en cuanto al cumplimiento de las políticas en cuanto a la prestación de servicios públicos y por ende en el desarrollo social del Municipio.

A cargo de la dirección de desarrollo social está el registro de asociaciones de vecinos y otras formas de organización comunitaria, el objetivo de la dirección de desarrollo social es propiciar el acercamiento de la corporación municipal con los habitantes del municipio, para tener como resultado la lucha frontal contra el asistencialismo a través de propiciar la participación del ciudadano beneficiario en la estructuración, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo.

La dirección de desarrollo social de la municipalidad, se integra por la subdirección de asentamientos y la subdirección de alcaldías auxiliares a la misma se les asigna las funciones que sean de su competencia, y los fondos necesarios para su funcionamiento dentro del presupuesto general de gastos.

Con la dirección de desarrollo social se busca facilitar y fortalecer la organización comunitaria a través de la transmisión de conocimientos, potencializando sus capacidades y habilidades, para la pronta identificación de los problemas que los aquejan y de esta forma puedan hacer propuestas de alternativas de soluciones de las comunidades ubicadas en los municipios.

“Con la función desarrollo social se busca facilitar la participación de los vecinos,

fortaleciendo las organizaciones de base, descentralizando y desconcentrando la gestión municipal, asegurando una atención eficiente y eficaz, facilitar el levantamiento de los diagnósticos comunitarios participativos y facilitar la preparación de los planes de desarrollo comunitarios”.<sup>16</sup>

Como parte de la misión del desarrollo social a través de la dirección de desarrollo social se encuentra promover la participación de todos los habitantes de las comunidades, incentivando principalmente la participación de todos los habitantes y grupos vulnerables como ancianos, mujeres, jóvenes y todo grupo social dentro de la comunidad, los habitantes de las aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, asentamientos, parcelamientos urbanos y agrarios y en general todo inmueble o finca existente en su jurisdicción municipal de la ciudad de Guatemala.

La subdirección de alcaldías auxiliares es la dependencia encargada de atender y responder la demanda de necesidades planteadas a través de organizaciones comunitarias y alcaldías auxiliares. La subdirección de asentamientos y barrios marginales facilita el desarrollo de los asentamientos y barrios marginales, implementando la metodología participativa en el fortalecimiento de las organizaciones de base, promover la participación ciudadana a través de la organización de las comunidades.

Las subdirecciones cuentan con el apoyo directo de una coordinadora general que es profesional en Trabajo Social. La participación ciudadana en el marco de la

---

<sup>16</sup> Municipalidad de Guatemala. **Manual de operaciones, dirección de desarrollo social..** Pág. 14.

descentralización de los servicios municipales, exige la aplicación de una metodología participativa que tiene como elementos básicos la sensibilización y concientización en aras de mejorar las actuales condiciones de vida.

Por medio del diagnóstico social, se puede conocer, verificar y establecer condiciones sociales, económicas, culturales y educativas de los habitantes de una comunidad. El diagnóstico establece características reales de los barrios, colonias o asentamientos, la unión de estos datos permite tener la visión de delegaciones, distritos y del municipio en general. Dicho diagnóstico tiene como propósito calificar el criterio de los representantes de las diferentes instancias de participación a la hora de tomar decisiones, es una información útil para trabajar con los representantes de los barrios y con los demás miembros de los comités de barrio, como parte del proceso de transferencia de conocimientos y destrezas, de esta forma la población puede evaluar sus posibles logros en base a datos reales.

El Código Municipal cuenta con varias dependencias encargadas de velar por el desarrollo social del municipio, materializando un vínculo directo en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés con la población, creando las condiciones para ser parte de las soluciones, con mecanismos tales como foros de vecinos, facilitando una amplia convergencia de intereses y opiniones las que desembocan en el plan municipal, sustentado en acciones y proyectos con una visión integrada en componentes y programas, es así como el Código Municipal muestra una amplia forma de cumplir con el desarrollo de los municipios.

La priorización de necesidades en cada municipio, pasan a ser una idea de proyecto de la cual deriva un perfil, el conjunto de perfiles organizados en áreas de inversión constituyen componentes y el conjunto de componentes forman un programa de desarrollo, la ejecución y evaluación de los proyectos son implementados por los vecinos luego de efectuar el proceso de priorización y planificación participativa, la Municipalidad de Guatemala es la responsable de la ejecución de dichos proyectos por administración directa.

El Código Municipal es la tercera de las leyes de descentralización, dentro del marco que corresponde a la dirección de desarrollo social se busca el fortalecimiento, convivencia y bienestar entre vecinos y comunidades, el brindar atención a los grupos vulnerables del municipio, se crean diferentes secretarías, como la de asuntos sociales, manejada por la esposa del alcalde capitalino, Patricia de Arzú, a través de la creación de programas que ayudan a los niños que se encuentran en la calle y que son explotados, así como mujeres y niños jóvenes, por medio de estos programas se cumple con los objetivos establecidos en la normativa del Código Municipal, es parte del desarrollo social la creación de este tipo de programas para el crecimiento del municipio y del país en general.

La creación de bibliotecas municipales, jardines infantiles, niños rescatados, salud nutricional, cultura, entre otras actividades que se realizan para el desarrollo del ciudadano, lo estimulan en su crecimiento, conocimiento y preparación, la importancia del acercamiento de las autoridades con la población, permiten conocer a fondo las necesidades inmediatas del municipio y de esta forma brindar lo que necesita mejorando

los servicios y haciendo un buen uso de los recursos en beneficio del vecino.

La participación de los vecinos en actividades deportivas y culturales como pasos y pedales en los cuales el vecino puede interactuar en un ambiente diferente, saliendo de la rutina y que promueve el desarrollo sin que influya en un gasto para el vecino, ayuda a la recreación de la población, de esta forma se establece un buen vínculo entre los vecinos por medio de todo tipo de actividades implementando el desarrollo social.

### **3.3 Función de desarrollo de la infraestructura**

La función de desarrollo de infraestructura se realiza, por medio de las diferentes formas en las que la municipalidad cuenta con los centros específicos para prestar servicios y atender cada necesidad, por ejemplo en el ámbito de educación, las escuelas y centros de educación especializados en los cuales se materializa el servicio que se otorga al vecino, los centros de salud, en los cuales cada municipio cuenta con sus propios establecimientos para atender todo tipo de necesidades, es así como se necesita la infraestructura básica para llevar a cabo cada servicio a la comunidad a beneficio del vecino, es así como cada rama de servicios requiere de una infraestructura adecuada, hoy en día hay muchos municipios que no cuentan con la infraestructura necesaria, muchos de ellos deben de ser improvisados por las propias comunidades, para la atención en salud pero que sanitariamente no son las mejores, lo mismo sucede con otros servicios como lo es el agua, este servicio no llega a muchas localidades o llega en condiciones en las cuales atenta contra la salud de los vecinos, la cobertura de energía eléctrica es deficiente en las aldeas más lejanas y olvidadas, muchas veces las

comunidades se han visto obligadas a instalar paneles solares y el resto de la población se ilumina con velas, gas y aceite.

En cuanto al mantenimiento de carreteras, el bacheo en las aceras es aún deficiente, principalmente en los pueblos donde se tiene en abandono total por parte de las municipalidades, de tal manera que la función de infraestructura abarca una área amplia e importante en el mantenimiento del municipio, otros servicios como creación de pilas públicas, y servicio de transporte para las diferentes áreas, seguridad ciudadana entre otros, son parte de los objetivos que se determinan en el Código Municipal, pero que lamentablemente aun no se cumple con un buen porcentaje de ellos en los diferentes municipios del país.

El Código Municipal establece que en la primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para tratar los asuntos que conocerá durante todo el año siendo de carácter obligatorio entre otros el de la infraestructura, ya que sin ella no es posible materializar los servicios al vecino de una forma eficaz y adecuada.

Entre los servicios básicos se encuentran la oferta de energía eléctrica y telecomunicaciones, la provisión de agua potable por tubería, alcantarillado y riego, los servicios de transporte que incluyen infraestructura de carreteras, ferrovías, aeropuertos y puertos, la calidad y cantidad de infraestructura en un país condiciona el desarrollo económico y social, la disponibilidad de una infraestructura eficiente es acorde con el desarrollo económico de los países.

Probablemente existe una influencia recíproca en la que una infraestructura de buena calidad propicia las condiciones para que la economía de un país crezca, un país desarrollado tiene la capacidad financiera adecuada para desarrollar una mejor infraestructura.

La infraestructura es uno de los pilares del crecimiento económico del país, el país encuentra múltiples barreras que han desembocado en un pobre desempeño económico. La política pública en cuanto al desarrollo de la infraestructura básica debe orientarse a proveer bienes complementarios para la acumulación de capital físico y a realizar reformas que tiendan a elevar la rentabilidad del capital dedicado a inversiones en infraestructura dentro del país.

Un factor importante a considerarse en la actualidad es el efecto de las adversidades climáticas, Huracán Mitch en 1998, Tormenta Stan en el 2005, la erupción del Volcán Pacaya y la Tormenta Agatha 2010, además de haber impactado en la escasa y frágil infraestructura existente, ha afectado directamente el marco macroeconómico y la producción nacional, las amenazas recurrentes y vulnerabilidades acumuladas se deben a una combinación de factores, como el crecimiento demográfico combinado con un patrón de asentamiento sin normativa de ordenamiento territorial municipal, una economía poco diversificada, así como una pobreza concentrada y desigual.

Un incompleto marco de regulaciones en cuanto a la calidad de las construcciones y de los procesos de contratación, hace que los diferentes municipios del país sean afectados por las condiciones climáticas, con circunstancias tan sencillas como una

fuerte lluvia, se puede notar los daños que sufren las calles y avenidas al no contar con drenajes suficientes o porque estos se encuentren tapados por basura.

Las municipalidades y mancomunidades de municipios podrán realizar proyectos de infraestructura, contando siempre con las autorizaciones previas según el Decreto 12-2002 del Congreso de la república de Guatemala, Código Municipal, la creación, construcción y desarrollo de infraestructura deberá privilegiar la atención de las regiones de menor desarrollo relativo del país, así como respetar el patrimonio cultural de la Nación, esto según lo establecido por el Decreto 17-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de la Infraestructura Económica.

A través de la realización de varios proyectos en los municipios se busca satisfacer las necesidades de los vecinos, por ejemplo enfrentar la escasez de agua potable, pavimentación de las calles, la introducción de servicios e infraestructura básica en áreas precarias de la ciudad es parte de los principales ejes de trabajo que efectúa día con día la Municipalidad de Guatemala, la construcción de drenajes de aguas negras, muros de contención y encaminamientos en diferentes sectores, en varios casos las obras son requeridas directamente por los vecinos, lo que da lugar a la participación del vecino en cuanto comunicar los aspectos en los cuales su comunidad necesita una mayor atención y solución de los problemas que lo aquejan.

De manera que la aplicación de la normativa establecida en el Código Municipal y sus reformas, da como resultado el buen funcionamiento de las políticas establecidas para satisfacer las necesidades de los vecinos, a través de proyectos, la municipalidad busca

dar solución a los problemas y de mejorar las circunstancias en que viven los vecinos, es su deber dar cumplimiento a la normativa establecida por el Código Municipal, garantizando los objetivos esenciales para brindar el mejor servicio posible a la población, debe de existir una buena organización para que se logre cumplir con la mayoría de las necesidades tomando en cuenta principalmente las básicas como los servicios de agua potable y energía eléctrica, pero también es de gran importancia la recreación y cultura de las comunidades, de manera que la creación de parques estimulan al vecino en un mejor entorno, el servicio de transporte colectivo se ha modernizado y es necesario brindar un buen servicio a los vecino contratando el personal adecuado en cada área.

De tal forma que la infraestructura toma un importante papel en el desarrollo del país, es así como el Código Municipal determina la forma en la cual se debe de llevar a cabo el cumplimiento de dichos objetivos, de esta forma la población puede ver la forma en que el presupuesto de la Municipalidad es utilizado, en las obras que esta realice en cuanto la infraestructura del país.



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Estructura del Código Municipal y sus Reformas**

#### **4.1 Título I: Generalidades**

El Código Municipal Decreto 12-2002 tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios.

Por otra parte el Artículo 1 de la Constitución Política de Guatemala, en los acuerdos de Paz y en concordancia con el Artículo 2 del Código Municipal, naturaleza del municipio; plantean la necesidad de que el Estado refleje la característica multicultural de la sociedad guatemalteca, como una de las condiciones para democratizarse plenamente. El municipio, en nuestra organización político-administrativa, es la base del sistema democrático e históricamente ha sido la institución mejor asumida por los pueblos originarios, así como, asiento entre las relaciones del Estado y las comunidades.

El municipio es parte fundamental dentro de la estructura del territorio.

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece la autonomía de los municipios; el cual tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

El consejo municipal es el órgano colegiado superior y es el encargado de ejercer la autonomía del municipio.

#### **4.2 Título II Población y territorio**

El Artículo 11 del Código Municipal Decreto 12-2002 establece: “La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial”.

Población: es el grupo de persona que viven en un área o espacio geográfico en el Artículo 12 del Código Municipal Decreto 12-2002 establece: “La vecindad es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual”.

Vecindad: el Código Civil distingue expresamente la vecindad del domicilio en el Artículo 41: “la vecindad es la circunscripción municipal en que una persona reside y, se rige por las mismas leyes que el domicilio, confiriendo iguales derechos e imponiendo las mismas obligaciones legales a guatemaltecos y extranjeros”.

Debe entenderse y ello no da ningún problema de interpretación que la vecindad de una persona es la circunscripción municipal (ámbito territorial de un municipio) en que la misma reside, en cuanto al domicilio, la ley no tiene tanta claridad para referirse únicamente a un lugar, a la residencia en un lugar. Infundadamente se ha considerado que se tiene dentro de la circunscripción departamental y nuestra única referencia está en el Artículo 12 del Código Procesal Civil y Mercantil; cuando indica que cuando se ejerciten acciones personales, es juez competente, en asunto de mayor cuantía, el de

Primera Instancia del departamento en que el demandado tenga su domicilio. (Ámbito territorial de un departamento).

La residencia es el lugar de la habitación real de una persona en forma temporal (su morada). De manera que todo lugar en el que se encuentre una persona de manera un poco prolongada se convierte en residencia, pudiendo tener su domicilio en otra parte.

La habitación a diferencia de la residencia es el lugar donde una persona fija accidentalmente su residencia, aunque sea por un tiempo muy corto; o sea, que no requiere de la intención de habitualidad. En la residencia la persona permanece en forma más o menos estable y en la habitación la permanencia es puramente accidental.

El Código Civil guatemalteco, requiere el transcurso de un año, para que la residencia haga presumir el domicilio, pero naturalmente también puede y es posible acreditarse por otros medios, en estos casos la residencia entre residencia y domicilio, depende de la intencionalidad de la persona. En nuestro medio existe otra diferencia, el domicilio es un concepto jurídico reglamentado y la residencia es una situación de hecho, al igual que la habitación, aunque más estable.

“Vecino o vecina (del latín *vicīnus*, de *vicus*, barrio, lugar) es una persona que vive relativamente cerca de otra. En un sentido estricto es un término que se aplica a las personas cuyas casas están contiguas; en un sentido más amplio se aplica a los habitantes de un mismo barrio”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Diccionario de la Real Academia Española

En la actualidad, el término se determina únicamente por la proximidad geográfica, en el pasado había usos diferentes más específicos del término.

Vecino fue una unidad de población utilizada en España durante el antiguo régimen para realizar censos por motivos fiscales. Fueron los denominados vecindarios siendo el último y más general el llamado vecindario de campoflorido.

Cada vecino era una unidad familiar, contabilizando en ésta al cabeza de familia, cónyuge, hijos, parientes, esclavos, etc. En la Corona de Aragón era común identificarlo con el fuego (o sea, con el hogar).

Para realizar la conversión de vecinos a habitantes, es habitualmente aceptada la transformación de cuatro o cinco habitantes por vecino. Aunque no hay forma exacta de calcularlo, porque depende de las características poblacionales de cada zona.

El carácter fiscal de estos censos llevó a que sólo afectaran decisivamente a los pecheros (contribuyentes no privilegiados), con lo que nobles, clérigos y gente de extrema pobreza, quedasen en ocasiones fuera de esta contabilidad, por lo que los datos son aún más imprecisos.

Fue utilizado hasta 1768, año en el cual el Conde de Aranda ordena a los obispos a recoger los datos de cada parroquia indicando edad, sexo y estado civil.

Transeúnte: adj. y com. Que transita o camina por un lugar.

Que está de paso, que reside transitoriamente en un sitio:

“El término transeúnte designa a aquel individuo que camina o transita por un determinado lugar. El transeúnte recorre y habita en el espacio público de la ciudad por la cual se va desplazando y también, de alguna manera lo transformará con su ocupación”.<sup>18</sup>

En tanto, el espacio público por el cual este individuo transcurre se encuentra conformado por calles, callejones, avenidas, plazas, entre otros. Por tanto, por ser los lugares por los cuales el transeúnte divagará es que las mismas deberán presentar una adecuada estructura y condición para así poder garantizar la seguridad y la integridad del transeúnte.

El Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial.

Distrito municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal.

La creación de municipios está concebida únicamente a petición de cierto número de vecinos y para que un municipio pueda constituirse requiere requisitos fundamentales entre los cuales están: Que tenga veinte mil (20,000) habitantes, o más para que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus

---

<sup>18</sup> Diccionario de la lengua español.

vecinos y posibilidades de desarrollo social y que dicha circunscripción municipal no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio y que exista estructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Que se garanticen las fuentes de ingreso de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el Concejo Municipal y que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

### **4.3 Título III Gobierno y administración del municipio**

Cada municipio tiene el derecho de elegir a sus propias autoridades, a las personas que van a dirigir su municipio según crean conveniente. En cada municipio hay un concejo municipal, el cual está en cada municipalidad del departamento, está organizada por el Alcalde, los síndicos y concejales, son elegidos para un tiempo de cuatro años y pueden ser reelectos, pero ello depende de las obras que realicen en el municipio que dirigen.

Las corporaciones municipales, deben velar porque tenga un mejor fortalecimiento económico su municipio, orientando y creando nuevas fuentes de empleo.

Ningún alcalde puede ser enjuiciado, sin que antes haya una declaración de autoridad judicial competente de que da lugar a formación de causa.

Todas las rentas, arbitrios, tasas y bienes que se recauden en un municipio, tienen que reintegrarse ahí mismo, se tiene que velar porque se le dé un manejo adecuado a esos

fondos para que no hayan contrariedades con las autoridades municipales.

#### **4.3.1 Representación municipal**

Según lo establece el Artículo 52 del Código Municipal Decreto 12-2002 El alcalde representa a la municipalidad y al municipio.

Dentro de las atribuciones y obligaciones del alcalde es hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones. También es el alcalde es que preside el concejo municipal.

#### **4.4 Título IV Información y participación ciudadana**

Como lo establece en la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto número 57-2008 el principio de máxima publicidad, que toda persona tiene de derecho a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades.

En virtud de ello y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Política de Guatemala los vecinos tienen derecho a obtener el cualquier tiempo copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales. Así mismo los vecinos tienen el derecho de solicitar al concejo municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio.

Guatemala está formada por varios grupos étnicos en los que figuran grupos indígenas de nuestra descendencia maya, el Estado reconoce, respeta y promueve sus vidas, costumbres, hábitos, pensamientos, forma de organización, la vestimenta que éstas personas llevan, tienen los mismos derechos que cualquier otra persona de nuestro país.

En ese sentido en el Artículo 65 del Código Municipal Decreto 12-2002 establece la consulta a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando afectare en particular derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio, el concejo municipal realizará consultar a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 4: “en Guatemala todos los seres humanos son libre e iguales en dignidad y derechos”; en el Artículo 58 regula: “se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”; por su parte en el Artículo 66 establece que el estado reconoce, respeta y promueve los grupos étnicos, con relación con sus costumbres, tradiciones, formas de organización social e idiomas, entre otros.

El Artículo 552 Bis, del Código Procesal Penal, Decreto 51-92 establece: “Los jueces de paz comunitarios tienen competencia para: a) aplicar el criterio de oportunidad en los casos y formas que autoriza el Artículo 25 de este Código”.

El Artículo 25 del Código Procesal Penal Decreto número 51-92 regula lo relativo al criterio de oportunidad. Se expone que el objetivo del criterio de oportunidad, como está diseñado en la ley procesal penal guatemalteca, es doble: Por un lado la descarga de trabajo para el Ministerio Público y por otro la intervención mínima del Estado en problemas que pueden resolverse a través de la conciliación entre las partes.

El criterio de oportunidad como medida desjudicializadora puede aplicarse:

Si se tratare de delitos no sancionados con pena de prisión; es decir los delitos sancionados con multa, y es una de las atribuciones establecidas a los jueces de paz penal, y juzgarán las faltas, los delitos contra la seguridad del tránsito y aquellos cuya pena principal sea de multa según lo establece el Artículo 44 del Código Procesal Penal, Decreto número 51-92.

En ese sentido todas las personas tienen derecho a participar en cada una de las culturas de las distintas que hay en nuestro país, de igual forma a beneficiarse del avance científico y tecnológico que hay en la actualidad.

Las comunidades tienen el derecho a su identidad cultural, según sus valores, su idioma y sus hábitos.

#### **4.5 Título V Administración municipal**

El Código Municipal, aprobado por el Congreso de la República mediante el Decreto 12-2002, define las competencias propias del municipio, entre las que destaca el abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y alumbrado público; la administración de mercados, rastros y cementerios; la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos de acceso; la prestación del servicio de policía municipal. Adicionalmente, el Código Municipal establece como competencias propias del municipio la regulación del transporte de pasajeros y carga; la gestión y administración de farmacias municipales populares y la prestación del servicio de la policía municipal.

En relación con las competencias delegadas al municipio por el gobierno central, el Código Municipal preceptúa que el municipio ejercerá tales competencias en función de la capacidad de gestión del gobierno municipal y de la dotación de los recursos necesarios para desempeñarla. Por su parte, la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, y su reglamento, regula el traslado de las competencias del organismo Ejecutivo a las municipalidades en las áreas de educación, salud, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía, y cultura, recreación y deporte.

El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y por lo tanto, tiene competencia para establecerlos,

mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en pro del desarrollo integral de los vecinos. Los servicios públicos serán prestados y administrados por: la Municipalidad, la mancomunidad de municipios y concesiones otorgadas.

En ese sentido las municipalidades tienen la facultad para otorgar a personas individuales y jurídicas, la concesión de las prestaciones de servicios públicos municipales, mediante contrato de derecho público, el plazo de duración de la concesión no podrá ser superior de 25 años, pudiendo ser prorrogable.

#### **4.6 Título VI Hacienda municipal**

“Las finanzas municipales son el conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines”.<sup>19</sup>

Las finanzas municipales o hacienda municipal es: “el área de la investigación que estudia lo relativo a los ingresos y los egresos del municipio, endeudamiento y política económica fiscal y financiera del municipio”.<sup>20</sup>

El Artículo 99 del Código Municipal Decreto número 12-2002 establece que las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.

---

<sup>19</sup> El ABC del Gobierno Municipal. **Finanzas Municipales**. Pág.7

<sup>20</sup> Groves H.M. **Finanzas Públicas**. Pag.16

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 257, establece una asignación anual del 10 por ciento de los ingresos ordinarios del gobierno central para el financiamiento de las municipalidades. Además de este aporte constitucional, el Congreso de la República ha normado que se transfiera a los municipios un porcentaje de la recaudación de algunos impuestos de cobertura nacional tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto de Circulación de Vehículos y el Impuesto al Petróleo y Combustibles Derivados del Petróleo.

Por otra parte, las municipalidades cuentan con ingresos locales propios, provenientes de la tributación local por concepto del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), así como del Arbitrio de boleto de ornato y el arbitrio sobre actividades económicas. Asimismo, captan ingresos no tributarios derivado de la venta de bienes y servicios municipales, servicios administrativos y de contribuciones por mejoras, provenientes de la prestación de servicios públicos.

El Código Municipal establece que las autoridades municipales deben garantizar un funcionamiento eficaz, seguro y continuo de estos servicios públicos municipales mediante la fijación de tasas y contribuciones que reflejen los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de los servicios.

Adicionalmente el crédito interno y los préstamos externos constituyen otras de las principales fuentes de financiamiento del gasto de los gobiernos locales.

No obstante, que la Constitución de la República de Guatemala preceptúa el carácter de

institución autónoma de los municipios, la autonomía de éstos es limitada. Los municipios no pueden establecer libremente impuestos, ni tienen total discrecionalidad en cuanto al destino de sus gastos o para tomar decisiones independientes en materia de endeudamiento.

La propia Constitución Política de la República de Guatemala limita las facultades fiscales de los gobiernos locales. El Artículo 239 establece el denominado principio de legalidad, según el cual corresponde con exclusividad al Organismo Legislativo decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios, y contribuciones especiales.

El Artículo 255 señala expresamente que la captación de recursos por los municipios deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239. Por su parte, Código Municipal, en el Artículo 35 inciso o, señala que compete al Concejo Municipal proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al organismo ejecutivo, quien trasladará el expediente, con la iniciativa de ley respectiva, al Congreso de la República.

Las técnicas utilizadas para determinar la contribución por mejoras establecidas en el Artículo 102 del Código Municipal se llaman de derrama, por medio de las cuales se calculan diversos grados de beneficios que obtienen los vecinos por determinada obra en que el frente del solar, los metros de construcción, el tipo de uso de suelo y la cercanía o la lejanía de la ubicación del inmueble respecto de la obra realizada tienen determinado valor, quiere decir que no se gravan solamente los inmuebles frente a la obra con la excepción de pavimento de calles.

El Artículo 113 del Código Municipal establece que los préstamos externos, tanto en el mercado interno como externo, deberán ser canalizados por el Ministerio de Finanzas públicas y estar sujetos a la política de endeudamiento establecida por el Estado para el sector público.

Adicionalmente, la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, en el Artículo 64, establece que ninguna entidad del sector público podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del Ministerio de Finanzas Públicas.

Al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala establece, en el Artículo 171 inciso i, que corresponde al Congreso de la República contraer, convertir consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa, previa opinión del Organismo Ejecutivo y de la junta monetaria.

Las municipalidades no pueden decidir libremente el destino de los recursos recibidos por concepto de transferencias del gobierno central, ya que tanto el aporte constitucional del 10 por ciento de los ingresos ordinarios, como las leyes tributarias —cuyos ingresos se comparten con las municipalidades— determinan que la mayor proporción de los recursos debe ser utilizada en gastos de inversión.

El Código Municipal en el Artículo 136 establece que la fiscalización de ejecución de los recursos municipales estará a cargo de Contraloría General de Cuentas, y tiene por objeto: entre otros comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y los egresos;

deducir responsabilidades a los funcionarios y empleados municipales, por actos y omisiones que dañen o perjudiquen los intereses del municipio.

#### **4.7 Título VII Principios reguladores de los procedimientos administrativos**

De todo asunto que se tramite por escrito se formará expediente. Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, observándose el derecho de audiencia y en base a los principios de celeridad, sencillez y eficacia del trámite.

La celeridad obliga a la administración pública a cumplir sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este principio le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular.

Celeridad: supone rapidez e inmediatez en el desarrollo y resolución de las actuaciones.

Economía: significa lograr los objetivos con el menor costo posible.

Sencillez: es la simplificación de los trámites de modo que estos comprendan la menor cantidad de pasos posibles.

Eficacia: consiste en el logro de los objetivos propuestos.

El Artículo 142 del Código Municipal establece que las municipalidades están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios.

En ese sentido le corresponde al concejo municipal la formulación y ejecución de planes para el desarrollo social de cada municipio. Los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio se deben respetar, los lugares sagrados o de significación histórica o cultural.

Todos aquellos lugares y centros históricos de Guatemala, tienen que tener una atención especial por parte del Estado, con el fin de preservar lo poco que queda de nuestros antepasados, los lugares en conservación son el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, todos estos lugares han sido declarados patrimonio mundial, cabe mencionar que no sólo éstos debemos de cuidar sino también aquellos que tengan un reconocimiento parecido.

En Guatemala se tiene que velar porque se conserven los pocos lugares de protección a todo lo natural que existe, si bien nos damos cuenta hay lugares y reservas para el patrimonio natural, los cuales son inalienables, los centros de protección son destinados para la flora y fauna, la cual se está escaseando día a día.

#### **4.8 Título VIII Régimen sancionatorio**

En atención a la gravedad de la infracción, una falta es aquel acto que lesiona los derechos patrimoniales y sociales que estén expresamente consignadas en las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones municipales.

Se le denomina sanción a la consecuencia o efecto de una conducta que constituye la infracción de una norma jurídica. La municipalidad en ejercicio de su facultad sancionatoria podrá imponer según sea el caso; aplicadas por el juez de asuntos municipales o el alcalde municipal; las siguientes sanciones:

- Amonestación verbal.
- Multa.
- Suspensión hasta por tres meses.
- Cancelación de la licencia o permiso.
- Cierre provisional del establecimiento.
- Demolición total o parcial, cuando así procediere, de la obra o construcción.

Las multas se graduarán entre un mínimo de cincuenta quetzales (Q50.00), a un máximo de quinientos mil quetzales (5000,000.00), según la naturaleza y gravedad de la falta.

Los recursos administrativos son los distintos medios que se concede a los administrados para defender sus derechos violados; específicamente para la impugnación de una resolución administrativa. Los recursos administrativos son:

## 1.Revocatoria 2.Reposición.

El recurso de revocatoria en doctrina llamado también de Alzada o de Revisión Jerárquica, procede contra los acuerdos y resoluciones dictadas por el alcalde, por cualquier órgano colegiado municipal distinto del consejo municipal, o de cualquier a de las empresas municipales, u otras autoridades administrativas municipales; ellos mismos podrá revocar de oficio sus propios resoluciones, antes de que hayan sido consentidas por los afectados.

Recurso de reposición, es el acto jurídico procesal de impugnación que emana exclusivamente de la parte agraviada en este caso son los vecinos afectados y procede contra las resoluciones originarias del Consejo Municipal.

Contra las resoluciones de los recursos de revocatoria y de reposición dictadas por el consejo municipal procederá el proceso contencioso administrativo.

## CAPÍTULO V

### 5. La doctrina del derecho municipal

El derecho municipal debe surgir como una rama derecho público, con fisonomía propia frente al derecho administrativo donde ha estado por mucho tiempo.

Un distinguido autor americano, lo expresó como: “El ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por limite las propias manifestaciones de la vida municipal”.<sup>21</sup>

Existen teorías diversas que tratan de explicar ya una u otras posturas señalado los argumentos históricos y científicos que cada tendencia hace suyos, para fundamentar las apreciaciones que van desde las que plantean su origen como un fenómeno natural. El derecho municipal está integrado por una serie de organismos que se interrelacionan y por tanto requieren de un conjunto de normas jurídicas que regulen dichas relaciones. Así mismo el municipio realiza una serie de actividades que intervienen en la esfera de otras personas surgiendo relaciones que deben ser reguladas por el derecho.

De lo anterior se expone que la constitución interna, la designación de sus órganos, su relación con el Estado, derechos y deberes de sus miembros, el alcance y la forma de su ejercicio del poder público, forman parte entre otros aspectos del contenido del

---

<sup>21</sup> De Oliveira. Ives. **Curso de derecho municipal**. Pág. 49

derecho municipal.

Se define al derecho municipal como: rama del derecho público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo. Algunos autores, como Rafael Bielsa, niegan la existencia del derecho municipal como rama autónoma, considerándolo simplemente conjunto de preceptos o principios del derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal.

El derecho municipal, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Es el enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, naturaleza, instituciones, elementos y fines de la institución municipal.

### **5.1 Teorías o escuelas más destacadas en torno a la naturaleza del municipio**

Las teorías o escuelas más destacadas en torno a la naturaleza del Municipio son las siguientes:

#### **5.1.1 Escuela sociológica y jus-naturalista**

Las ideas sostenidas por la escuela sociológica, se complementan e integran muy claramente a las concepciones jus-naturalistas que fueron ampliadas, difundidas y aceptadas en el siglo pasado.

La base de esta teoría, lo es el pensamiento de Aristóteles en lo referente a “zoon

politikon”, el cual indica que el hombre es un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación local de tipo natural, por lo que, si los individuos conviven en un espacio definidos, con necesidades y objetivos comunes resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e intereses.

El estado municipal se formó de manera espontánea y antes de la existencia de todo derecho positivo, situación que lleva al legislador a reconocerlo (ius-naturalista, social católica, economista, institucionalista).

En esta corriente teórica se puede citar a algunos autores; uno de ellos sostiene que: “El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista”.<sup>22</sup>

Por otro lado, el autor Carmona Romay Adriano: “sintetiza de manera explícita la integración de la teoría sociológica, argumentado que la comunidad local, integración de diversos núcleos sociales (aldeas, lugares, parroquias, etcétera) es una instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de cohesión que determina toda agrupación de familias”.<sup>23</sup>

Cuando esta comunidad local toma razón y conciencia de sus fines forma la sociedad local, tales fines –que en un todo constituyen el orden público, lato sensu- han de ser planificados y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad local.

---

<sup>22</sup> Posada, Adolfo. **Tratado de derecho Político**. Pág. 19

<sup>23</sup> Carmona Romay, Adriano. **Ob. Cit.** Pág. 20

Entonces se impone, le hace, imprescindible necesidad de una organización política jurídica y administrativa y es tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno sociopolítico que es el municipio.

Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) que el municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva; 2) que consiguientemente, esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y 3) que la vida del municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes que de la decisión legislativa.

La escuela sociológica se complementa con las concepciones Jus-naturalista.

Quintana Carlos afirma: “el Jus-naturalismo sostiene que el municipio no es obra del legislador, sino de un hecho social de conveniencia anterior a la formación del Estado, y por ende, anterior a la ley, y más aún, superior a ésta”.<sup>24</sup> Por lo tanto, la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo en su función adjetiva. En suma, la ley simplemente admite la personalidad del municipio ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos.

El principal pensador de esta teoría lo fue Tocqueville Alexis: “sintetiza, el municipio es

---

<sup>24</sup> Quintana, Carlos F- Ob. **Cit. Pág.** 20

la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas sus partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de dios”.<sup>25</sup>

El jus-naturalismo asume, como una de sus variantes, una interpretación teológica del orden natural, atribuyéndole a una entidad superior, que el hombre no hace más que reconocer y esa voluntad la identifica con dios.

La escuela sociológica sostiene que el municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado. No niega (La Escuela Sociológica) que exista un concepto legal del municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de un concepto sociológico que había surgido con anterioridad.

Hay, pues, una estructura social una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, por la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal.

En conclusión la escuela sociológica afirma: la existencia del municipio como producto primario de la sociabilidad humana; la existencia del municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; la justificación del poder municipal como resultado inmediato de la

---

<sup>25</sup> Tocqueville, Alexis. **La democracia en América**. Pág. 30

voluntad solidaria y espontanea de los integrantes de la comunidad.

La escuela Jus-naturalista admite la totalidad de las conclusiones sociologistas, agregando además la afirmación de que: El Municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por este; esos derechos provienen de la naturaleza misma, ya como producto de una voluntad superior divina o del orden y armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende a través de la razón.

### **5.1.2 Escuela legalista o del derecho positivo**

También denominada escuela legalista, formalista o jurídica; para esta corriente, el municipio es un ente jurídico y por consiguiente una creación del Estado y reitera la posterioridad del municipio con respecto al Estado, al sostener que es el Estado quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios.

Esta tesis reitera en todo momento que la entidad municipal es producto directo del Estado ya que lo forma y lo conforma de acuerdo a las modalidades específicas que él mismo señala; mientras la ley no declare municipio como tal, este solo existirá como una congregación o comunidad asentada en un territorio determinado.

Entre los autores que destacan por sus posturas legalistas están: Burgoa Ignacio: “indica el que Municipio entraña una entidad Jurídico – Política que tiene como elementos de sus estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en

un cierto espacio territorial, estos elementos naturales, por si mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que se habla, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan”.<sup>26</sup>

El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo, la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del estado y de las uniones del Estados, plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general e la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico normativo, un estado que aun no fuera o que aun no hubiere llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico.

Para esta corriente el municipio es una figura jurídica y, en consecuencia, una creación del Estado. A esta tesis se le suele llamar formalista o jurídica. Con ella asume plena responsabilidad el estado de otorgar al municipio personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias. Es decir, mientras que el Estado por ley no lo considere como tal, éste seguirá fungiendo como comunidad o congregación asentada en un territorio o espacio geográfico.

Ha sido la legislación la que ha creado a la institución municipal (individualismo liberal, administrativista, construcción de Hans Kelsen, como uno de los más destacados defensores, identifica la identidad del municipio de la siguiente manera: “una teoría del

---

<sup>26</sup> Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Pág. 875

Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico, sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres”.<sup>27</sup> El Estado, es pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico del Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, pre estatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinarias. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho.

Además, como una identificación de los factores para la creación de los municipios, Hans Kelsen afirma en su teoría general del Estado, que: “los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocrática”.<sup>28</sup>

También, en esta escuela se puede citar a Acosta Romero quien afirma, por su parte, que: “el municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”.<sup>29</sup>

De esta escuela se forma el polo opuesto del Jus-naturalista, al confrontarse la creación por ascendencia natural histórica y el derecho jurídico, dos posiciones de extremo para

---

<sup>27</sup> Hans Kelsen. **Teoría pura del Derecho**. Pág. 119

<sup>28</sup> Ibid, Pág.120

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel. **Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas**. Pág. 65

la búsqueda de la identidad del municipio.

### **5.1.3 Escuela histórica o anglo-germánica**

En ella se distingue la influencia de viejas modalidades orgánicas de estructura que emergen a través de los siglos, predominando la diversidad y la asimetría; no se contiene en esta corriente la estandarización de fórmulas de las figuras de gobierno municipal para la aplicación a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas formas de estructura no coincidentes y esparcidas por todo el territorio nacional; por ejemplo, los asentamientos urbanos y rurales donde el primero tiende a someter al segundo.

Quintana Roldan señala: “el sistema anglosajón y germánico se ejercitaba en los países escandinavos, germánicos y en Inglaterra; sin embargo, en este último el prototipo de la concreción de la escuela en análisis; ya que en Inglaterra se pueden observar distintos tipos de entidades locales, como los distritos rurales y urbanos entre otros”.<sup>30</sup>

Esta escuela se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas espontáneamente a través de los siglos. Lo que domina en esta teoría son dos notas; la variedad y la asimetría. El carácter histórico no contiene una forma de gobierno municipal uniforme aplicable a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino de distintos clases de organismos de estructura no coincidentes esparcidos de modo irregular por toda la superficie del país con una diferencia del medio urbano y rural, sometiendo a uno y otro con tratamiento distinto.

---

<sup>30</sup> Quintana Roldan, Carlos F. **Ob. Cit.** Pág. 25

#### **5.1.4 Escuela Economista**

Los seguidores de esta tendencia insisten en el concepto de autarquía, más que el de autonomía; entendiendo aquella como la capacidad de autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del municipio.

Una de las ideas principales de esta escuela, es alrededor de que la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas, por lo tanto el municipio es el resultante de dicha evolución de la sociedad cuyas relaciones económicas lo caracterizan y determinan en y mediante su conformación social y régimen de vecindad.

Entre los pensadores inmersos en esta corriente destacan: Max Weber; quien en su obra Economía y Sociedad, destaca el fundamento económico de la comunidad municipal. Nitti; en su obra Ciencia de la Finanzas, define al Municipio como la agrupación de familias con la finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica.

Se sustenta en que el desarrollo humano proviene de la evolución de las instituciones económicas (determinismo económico: Afirma que no somos libres) y, por consecuencia, el municipio es producto de esa evolución, caracterizándose por la sociedad cuyas relaciones económicas lo moldean mediante la conformación social y régimen de vecindad.

#### **5.1.5 Escuela- Administrativa**

En esta escuela se considera al municipio como un apéndice de la organización estatal; esto es, como mera descentralización administrativa del propio estado, es decir en un mero instrumento de dicha descentralización para llevar a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público que el mismo Estado le encargue.

Uno de los principales precursores de esta escuela en México, es Gabino Fraga: “quien sostuvo esta tendencia al ubicar al Municipio como la forma típica de descentralización por región”.<sup>31</sup>

Los defensores de esta escuela consideran el municipio como un apéndice de la organización estatal, ubicándolo como una mera descentralización administrativa del Estado, es decir, un puente entre sociedad y Estado para llevar los servicios hacia la primera, así como la aplicación de las políticas del segundo.

#### **5.1.6 Escuela Étnico-Cultural**

Esta escuela sostiene que la corporación municipal deberá ser la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad, otro punto importante que anima esta teoría es la idea de que las tradiciones, costumbres y usos de los pueblos, sobreviven como parte de la riqueza misma de la nación en su conjunto, siendo el responsable de esta tarea del Municipio como institución situada en toda la extensión del territorio.

---

<sup>31</sup> Fraga, Gabino. **Ob. Cit.** Pág. 220

Esta escuela tiene como finalidad procurar la conservación de la riqueza étnica de esas comunidades, siendo necesario recalcar que también ha influido de manera constante en nuestro país, trayendo como problema la creación de una cantidad muy grande de circunscripciones municipales.

Centra su peso específico en que el municipio es la entidad base para preservar los valores éticos y culturales de la comunidad. Es de reflexionar que esta corriente enmarca en sus principios, las costumbres, el uso de los pueblos y sus tradiciones, entre otros, riqueza misma de los países.

En síntesis en este bloque de corrientes teóricas –naturaleza del municipio- se diferencia la escuela sociológica de la jus-naturalista. La primera da por hecho que el municipio es una realidad social anterior a la Ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado.

Esta definición se confronta con la escuela legalista o jurídica, la cual explica la tesis de que el Estado debe otorgar al municipio personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias. Es decir, mientras que el Estado por ley no lo considere como tal, éste seguirá funcionando como comunidad o congregación, asentada en un territorio o espacio geográfico.

Como se apunta, las diferencias entre ambas teorías son notorias y dispares; por un lado la connotación del origen natural del municipio y, por otro, se sustenta que solo el

municipio puede encontrar su génesis en el derecho.

La corriente de la escuela histórica o anglo germánica, al considerar el origen del municipio como la influencia de viejas modalidades orgánicas de estructura que surgen a través del tiempo, predominando la diversidad, y no la estandarización de factores para la aplicación a las divisiones territoriales de la misma naturaleza que pretendan constituirse en municipios.

El concepto determinismo económico, como un elemento que moldea el origen del municipio, proviene de la escuela economista, afirma que la evolución de las sociedades está gobernada o restringida por factores económicos.

La escuela administrativa considera el municipio como una mera descentralización administrativa del Estado, es decir, un puente entre población y Estado para llevar los servicios hacia la primera, así como la aplicación de las políticas del Estado.

Esta corriente se acerca en su definición al factor infraestructura de servicios, como condición para la creación de un municipio, pero es tan sólo un factor de tantos para la creación de un municipio.

Lo expuesto por la escuela étnico-cultural es que el municipio es la entidad base para preservar los valores éticos y culturales de la comunidades; y en los principios, las costumbres, el uso de los pueblos y sus tradiciones, entre otros, riqueza misma de los países.

## 5.2 Objeto del derecho municipal

El maestro Santafesino, considera que el objeto propio es: “La materia del derecho municipal científico y del positivo vigente en el país de que se trate”, atribuyendo al derecho municipal el carácter de ciencia jurídica autónoma, distinta de la sociología municipal y de la ciencia del gobierno municipal, pero no independientemente o separada de éstas”.<sup>32</sup>

El derecho municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el derecho municipal político (que estudia la teoría del municipio), el derecho municipal constitucional (referido a las estructuras gubernativas locales), el derecho municipal administrativo (que investiga al municipio como administración local) y el derecho municipal financiero (que analiza las finanzas locales) O sea, las distintas partes del derecho municipal donde se aplican los principios de estas ciencias.

En conclusión el objeto de derecho municipal, es regular eficientemente el municipio, para ello se debe satisfacer los siguientes procedimientos:

- Precisar jurídicamente sus atributos, su naturaleza jurídica, sus características, sus fines y atribuciones.
- Estudiar la historia de la evolución, tanto la del municipio y del orden jurídico que lo regula.

---

<sup>32</sup> Hernández, Antonio María. **Derecho municipal**. Pág.12

- Analizar el gobierno municipal, su función administrativa, legislativa y judicial así como su autonomía.
- Estudiar la importancia de la participación vecinal, así como su organización.
- Analizar las relaciones del municipio con otros niveles de gobierno.

### **5.3 Método del derecho municipal**

La manera eficaz de identificar una disciplina consiste en reconocer su método, es decir, el modo en que se dan las diversas operaciones en la realización de la disciplina, cada una de estas operaciones, descriptiva, analítica, explicativa y constructiva, es distinta según los objetos con que se enfrenta.

Se entiende como disciplina, el conjunto de hechos, de conceptos, de relaciones y de estructuras pertenecientes a una misma categoría de fenómenos, vinculados por principios organizadores.

Las disciplinas tienen un campo semántico coherente con su método de producción del conocimiento producido, toda disciplina puede ser considerada como una actividad cuyo objetivo es crear y utilizar modelos, por lo cual cada uno construye sus propios y distintos esquemas, toda disciplina es producto de un desarrollo histórico.

### **5.4 El régimen municipal**

Según la norma máxima del orden jurídico y político de aplicación general en todo el Estado de Guatemala la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 253, identifica a los municipios como instituciones autónomas y les asigna algunas funciones.

Cada municipio tiene el derecho de elegir a sus propias autoridades, a las personas que van a dirigir su municipio según crean conveniente.

En cada municipio hay un Concejo Municipal, el cual está en cada Municipalidad del departamento, está organizada por el Alcalde, los síndicos y concejales, son elegidos para un tiempo de cuatro años y pueden ser reelectos, pero ello depende de las obras que realicen en el municipio que dirigen.

Las corporaciones municipales, deben velar porque tenga un mejor fortalecimiento económico su municipio, orientando y creando nuevas fuentes de empleo.

El Organismo Ejecutivo incluirá cada año en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades de toda la república guatemalteca, este porcentaje debe ser distribuido en forma que la ley lo determine y por lo menos un noventa por ciento para programas y proyectos de calidad educativa, salud preventiva, obras y servicios públicos, los cuales tienen como fin primordial mejorar la calidad de vida de los habitantes de la nación, el otro diez por ciento, lo sobrante, pueden utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

Ningún alcalde puede ser enjuiciado, sin que antes haya una declaración de autoridad judicial competente de que da lugar a formación de causa.

Todas las rentas, arbitrios, tasas y bienes que se recauden en un municipio, tienen que reintegrarse ahí mismo, se tiene que velar porque se le dé un manejo adecuado a esos fondos para que no hayan contrariedades con las autoridades municipales.

El Código Municipal desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales.

Las competencias atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio.

La organización está bien dada pero las necesidades que existen conduce hacia una descentralización adecuada así como sucedió con los COCODES, COMUDES participan de las políticas, planes, programas, proyectos y que el alcalde decide si se ejecutan o no de acuerdo a la disponibilidad de los recursos; la decisión se centraliza más en las municipalidades.

## **CONCLUSIONES**

1. La autonomía municipal no se encuentra plenamente garantizada, siendo esta un elemento esencial de la democracia, para cumplir con los objetivos y la realización del bien común, en muchos casos se ve amenazada para dar cumplimiento a los fines y cumplir las garantías que le corresponden al Municipio.
2. El Código Municipal vigente y sus reformas, no cumple a las necesidades y requerimientos de los municipios, en su estructura se cubren todos los aspectos esenciales, referentes a economía, administración, justicia, bienestar de los vecinos, en la prestación de servicios el Consejo Municipal.
3. La normativa establecida en el Código Municipal no es aplicada de manera adecuada, la existencia de varios municipios que no gozan de los servicios mínimos son un ejemplo claro de la inexistencia al cumplimiento de los principales fines establecidos en el Código Municipal.
4. Existe una mala aplicación de los recursos que posee el Municipio, existen muchos municipios en situaciones precarias, el desarrollo en las diferentes aéreas no es el mismo, existe desigualdad en cuanto a infraestructura y la prestación de los servicios básicos.

## **RECOMENDACIONES**

1. El gobierno municipal es el obligado de velar por la autonomía del municipio, debe contar con las políticas adecuadas que le permitan obtener los recursos adecuados para garantía de todos los fines que debe cumplir, debe de otorgar prioridad a las competencias propias inherentes a su autonomía.
  
2. Que el Municipio, por medio de la participación ciudadana, proponga nuevas metodologías, a fin de que se dé cumplimiento a las principales necesidades del Municipio, a través de las diferentes comisiones se debe proponer los cambios y dar énfasis a esas necesidades básicas para que sean tomadas en cuenta por el Consejo Municipal en las sesiones ordinarias que celebren anualmente, en las cuales se discuten los asuntos a conocer durante todo el año en las diferentes aéreas.
  
3. Es necesario que el alcalde municipal y el gobierno municipal se apegue a lo establecido en el Código Municipal, deben de cumplir con cada procedimiento y procurar el cumplimiento de las garantías y fines en el establecidos, ya que de nada sirve el tener una buena estructura del ordenamiento municipal si no se cumple con ello.
  
4. Las diferentes comisiones y organizaciones de comisiones así como el alcalde y gobierno municipal deben de hacer un buen uso de los recursos que provienen

del pueblo, deben velar por la buena aplicación de esos recursos recaudados de los arbitrios, tasas y demás servicios municipales, de los cuales se obtienen los medios para mantener el municipio, los cuales deben ser aplicados para el mantenimiento de infraestructura y servicios esenciales, el gobierno municipal y las diferentes comisiones deben crear nuevos métodos en los cuales se pueda constatar de una manera eficiente el buen uso de los recursos a favor del pueblo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Relaciones entre el municipio, la federación y las**

**entidades federativas.** UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, México

BARRIOS ESCOBAR, Miguel Ángel. **La utilización del presupuesto por programas en la planificación y política financiera de los gobiernos locales de Guatemala.**

BURGOA HORIJUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** 6ª Edición, Porrúa México, 1986.

CARMONA ROMAY, Adriano G. **Programa de gobierno municipal.** La Habana Cuba, 1950.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** Editorial Impresiones Gráficas, 13ª Edición. Guatemala 2002.

DANA MONTAÑO, Salvador. **Estudios de la política y derecho municipal.** 1962

**Diccionario de la lengua española.** En <http://www.Wordreferense.com>

**Diccionario de la Real Academia Española.** Espasa Calpe, 21ª Edición, España 1992.

El ABC del Gobierno Municipal. **Finanzas municipales.** México DF

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** México Editorial Porrúa, 1985

GROVES, H.M. **Finanzas públicas.** Traducido por Ordón Durán de Ocón. Editorial Trillas.

HANS, Kelsen. **Teoría pura del derecho.** Editora Nacional Edinal, México 1954.

HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho municipal.** 2da. Edición, Editorial de Palma. Buenos Aires, 1997.

DE OLIVEIRA, Ives. **Curso de derecho municipal.** Buenos Aires, 1960.

KORN VILLAFañE, Adolfo. **La república representativa municipal**. Buenos Aires. s.e. 1941.

LINARES, Luis. **Estrategia para el fortalecimiento del municipio**. Revista 2012

Municipalidad de Guatemala. **Manual de operaciones, dirección de desarrollo social**. Guatemala febrero 2010

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. 1ª Edición electrónica.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. Editorial Porrúa S.A., 4ª Edición México, 1966.

POSADA, Adolfo. **Tratado de derecho político**. 3ª Edición Ed. T.I.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. **Derecho municipal**. Editorial, Porrúa México, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis. **La democracia en América**. 3ª Reimpresión FCE México 1978.

TORIELLO, Guillermo. **Manual de funciones de la oficina municipal de la mujer**.

Varios Autores. **Manual para la gestión municipal y participación ciudadana**. IDE, IRI. Guatemala 1989.

WEBER, Max. **El político y el científico** FCE México 1969.

### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Código Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-2002.

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República, Decreto-Ley Número 106, 1964.

**Código Procesal Penal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 51-92, 1992.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 114-97, 1997.

**Ley del Organismo Judicial.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 2-89, 1989.

**Ley del Organismo Legislativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 63-94, 1994.

**Ley del Impuesto al Valor Agregado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 27-92, 1992.

**Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 70-94, 1994.

**Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 38-92.

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 11-2002.

**Ley de lo Contencioso-Administrativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 119-96, 1996.

**Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 1-98, 1998.

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 14-2002.

**Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 15-98, 1998.

**Ley Orgánica del Presupuesto.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 101-97 1997.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 31-2002.

**Ley de Contrataciones del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 57-92, 1992.

**Ley de Acceso a la Información Pública.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 57-2008.

**Ley de Servicio Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 1-87.