

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

**LA MANCOMUNIDAD Y SU APLICABILIDAD EN LOS MUNICIPIOS DEL
DEPARTAMENTO DE SUCHITEPÉQUEZ**

MARIO ENRIQUE LÓPEZ GARCIA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2014

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

**LA MANCOMUNIDAD Y SU APLICABILIDAD EN LOS MUNICIPIOS DEL
DEPARTAMENTO DE SUCHITEPÉQUEZ**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARIO ENRIQUE LÓPEZ GARCIA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto 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 II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Luis Fernando López Díaz

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).

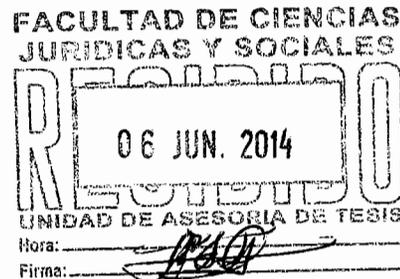
Licda. Emelina Barrios López de Juárez

Abogada y Notaria



Guatemala 03 de junio del año 2014

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Doctor Mejía Orellana:

Le doy a conocer que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha quince de mayo del año dos mil catorce, procedí a la asesoría del trabajo de tesis del bachiller Mario Enrique López García, con carné 200641026 que se intitula: **“LA MANCOMUNIDAD Y SU APLICABILIDAD EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCHITEPÉQUEZ”**. Después de la asesoría encomendada, le doy a conocer lo siguiente:

1. La tesis determina un contenido científico y técnico, además el sustentante empleó la legislación y doctrina relacionada, redactando la misma de forma acorde, utilizando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso de investigación.
2. Se utilizó una redacción adecuada. Los objetivos dieron a conocer la asociación voluntaria de dos o más municipios que procuran un desarrollo integral. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer los fundamentos jurídicos que informan la aplicabilidad de la mancomunidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez.
3. Se emplearon los siguientes métodos de investigación: analítico, con el que se indicó la importancia de la mancomunidad; el sintético, estableció sus características; el inductivo, dio a conocer sus efectos jurídicos, y el deductivo señaló su regulación legal. Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación: fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de utilidad para la recolección de la información actual y suficiente para el desarrollo de la tesis.
4. El aporte de la misma es de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes y el ponente señala un amplio contenido del tema y de lo fundamental de contar con políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.
5. La conclusión discursiva se redactó en forma clara y señala la libre asociación de los municipios, así como la mancomunidad municipal y la determinación de las ventajas del desarrollo y bienestar social.

Licda. Emelina Barrios López de Juárez

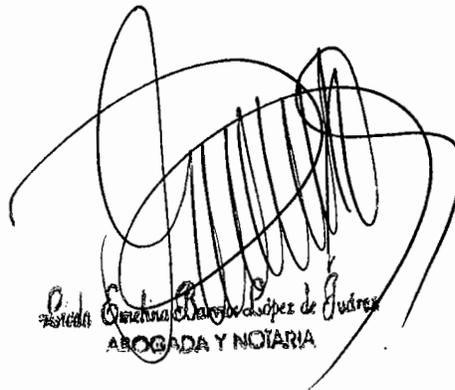
Abogada y Notaria



6. Se empleó una bibliografía actualizada. El sustentante llevó a cabo diversas correcciones a su introducción y capítulos, siempre bajo el respeto de su posición ideológica, haciéndose constar que no es pariente con la asesora dentro de los grados de ley.

La tesis desarrollada cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.



Licda. Emelina Barrios López de Juárez
ABOGADA Y NOTARIA

Licda. Emelina Barrios López de Juárez
Abogada y Notaria
Colegiada 4,755
Asesora de Tesis



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 07 de julio de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MARIO ENRIQUE LÓPEZ GARCIA, titulado LA MANCOMUNIDAD Y SU APLICABILIDAD EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCHITEPÉQUEZ. 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.

[Handwritten signature]

Rosario



[Handwritten signature]





DEDICATORIA

A DIOS:

Fuente luminosa de sabiduría y bondad, por su amor infinito por haberme dado la oportunidad de alcanzar la cumbre y contemplar allí que todo es posible, cuando hay fe, pero sobre todo se cree en él.

A MIS BELLAS MADRES:

María Estela Mendoza Oliva y Silvia Verónica García, voces maravillosas que siempre me han escuchado y tener esa relación maravillosa que nos ha permitido querernos, respetarnos y apoyarnos y porque materializaron su amor en mi apoyándome y guiándome hasta donde he llegado infinitas gracias por sus esfuerzos, amor dedicación y entrega y ser parte fundamental en mi formación como hombre y como profesional.

A MIS HERMANOS:

Estela Liliana García, Helen Nathalie García, Humberto Leonel García, con cariño especial y amor fraternal.

A MIS ABUELITOS:

Candelaria Oliva Girón (QEPD) y Roberto Ixcamparic (QEPD).



A MIS TIOS:

Blanca, Cándida, Cesar, Amparo, Moisés, Orlando, José, Antonio, Yolanda, Elvira, Trinidad, Leticia, Amilcar, Ana, Carlos (QEPD), con cariño y aprecio.

A MIS PRIMOS:

Marilyn, Jacobo, Felipe, Alejandro, Candelaria, Luis, Salomé, Iris, Humberto, José Manuel Allyson , Yomaris, con afecto y cariño sincero.

A MIS AMIGOS:

Brenda Montufar, Allan Valladares, Daniela Briz, Laura Chávez, Kevin Chávez, Silvia Celedon , Lizbeth López , Juan Mejicanos , María Zuñiga , Zulmy Robles ,Leona Argueta, Suly López , Brenda Reyes, German López, Axel Molina, Carolina Larrave , José Gatica , Sindy López , Linda López, Yosly Ortiz, Graciela Guzmán. Con respeto y aprecio.

EN ESPECIAL A:

Belen Calito, gracias por su apoyo y amistad que encontré siempre en usted, Cristina Yac, gracias por su amistad, consejos y palabras de aliento, César Hernández, gracias por tu apoyo, amistad y hermandad y consejos sabios amigo, Sergio Espinoza, gracias por tu hermandad, amistad y apoyo y sabias palabras para alcanzar mis metas amigo.



A MI ASESORA: Licenciada Emelina Barrios López de Juárez, mi sincero agradecimiento por su compromiso y apoyo.

A PERSONAS ESPECIALES: Licenciado Bonerge Amilcar Mejía Orellana, Licenciada Claudia Judith Chacón Lázaro, Licenciado Otto René Arenas Hernández, Licenciado Marco Tulio Escobar Herrera, Licenciado Gedler Menjivar Arrazola, Licenciado Sergio Efraín Delgado coronado, señora Doris Leonor Higueros Toledo, señor Edwin Maldonado, señora Sandra Morales, señora Yolanda Marroquín de Cadenas, señora Marta Lidia Barrera y señora Clara Luz Alvarado.

A: Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

A USTED: En especial.

PRESENTACIÓN

Con el trabajo de tesis llevado a cabo se observan claramente las distintas relaciones causales entre los fenómenos sociales desde una perspectiva orientada a resultados objetivos y debidamente fundamentados en pruebas y teorías valederas en base a la realidad actual en relación al tema que se intitula: "La mancomunidad y su aplicabilidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez".

El tema de tesis es de carácter cualitativo y se encasilla dentro del ámbito jurídico del derecho administrativo. Además, su temporalidad es referente a la mancomunidad aplicada durante el año en curso y su territorialidad abarca el departamento de Suchitepéquez y permite el análisis de cada uno de sus municipios indicando la prestación de servicios municipales que existen.

Con la misma, se hace una clara referencia a la libre asociación de los municipios y con ella se permite la existencia de un servicio conjunto para todos sus habitantes en donde se lleven a cabo planes, programas y proyectos comunes dentro de un tiempo determinado mediante una estructura organizativa fundamentada en el bienestar común de todos sus habitantes, la cual se adquiere mediante el reconocimiento expreso o tácito proporcionado por el Estado de Guatemala.

HIPÓTESIS

La hipótesis expuesta en el plan de investigación realizada estableció claramente la necesidad de que se garantice la mancomunidad y su aplicabilidad en el departamento de Suchitepéquez, debido a que en la actualidad la ineficacia de las políticas públicas municipales, de planes, programas y proyectos y de la ejecución de obras, no han permitido que exista una eficiente prestación de servicios municipales.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Después de un análisis exhaustivo del tema investigado y denominado: "La mancomunidad y su aplicabilidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez", se logró comprobar la hipótesis formulada la cual fue determinante en señalar la importancia de la mancomunidad de los municipios del departamento de Suchitepéquez, al ser la misma la asociación voluntaria de dos o más municipios que buscan un desarrollo integral mediante planes, programas y proyectos comunes dentro de un tiempo establecido y bajo una estructura organizativa.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Conceptualización.....	2
1.2. Evolución histórica.....	8
1.3. Fuentes del derecho administrativo.....	10
1.4. Principios del derecho administrativo.....	16
1.5. Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho.....	17

CAPÍTULO II

2. El Estado y sus funciones.....	23
2.1. Importancia del Estado.....	25
2.2. Elementos de la organización estatal.....	27
2.3. Personalidad jurídica estatal.....	29
2.4. Diversas teorías.....	29
2.5. Funciones estatales.....	32
2.6. Atribuciones del Estado.....	35
2.7. Responsabilidad del Estado.....	36

CAPÍTULO III		Pág.
3.	La administración municipal.....	39
3.1.	Autonomía municipal.....	41
3.2.	Caracteres del municipio.....	44
3.3.	Importancia.....	47
3.4.	Sistemas de gobierno municipal.....	48
3.5.	Clasificación.....	51

CAPÍTULO IV		
4.	Estudio de la mancomunidad y su aplicabilidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez.....	57
4.1.	Órganos municipales.....	58
4.2.	Competencias.....	59
4.3.	El Alcalde.....	60
4.4.	La mancomunidad y su aplicación en los municipios del departamento de Suchitepéquez.....	62
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....		69
BIBLIOGRAFÍA.....		71



INTRODUCCIÓN

El tema de tesis determina la importancia de estudiar la mancomunidad y su aplicabilidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez, así como también analiza que en los sistemas democráticos el municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política del país, que no queda, pues limitada a la representación general, debido a que si se tiene como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, se tiene que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado de la sociedad.

Al municipio y a la administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración, la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales.

Los objetivos señalaron la importancia del municipio, la cual radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes. A medida que crece una empresa, se necesita delegar funciones, siendo la mancomunidad en los



municipios de Suchitepéquez el medio idóneo para tomar decisiones adecuadas y controlar con más efectividad los resultados de las decisiones.

La hipótesis formulada señaló que en la realidad nacional es escasa la aplicación de la mancomunidad de municipios, debido a que las diferentes autoridades municipales han sido electas por distintos partidos políticos u organizaciones cívicas que son organizaciones opositoras unas de otras, por lo que sus dirigentes buscan más la prevalencia de su organización política y no el desarrollo del municipio.

El desarrollo fue dividido en cuatro capítulos: el primer capítulo, establece el derecho administrativo; el segundo capítulo, establece el Estado y sus funciones; el tercer capítulo, indica la administración municipal; y el cuarto capítulo, analiza la mancomunidad y su aplicabilidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez. Se utilizó la técnica documental para ordenar la información jurídica y doctrinaria recabada. También, se emplearon los siguientes métodos de investigación: sintético, inductivo y deductivo.

La investigación tiene como objetivo primordial hacer un análisis de la mancomunidad municipal para determinar, sus características y las ventajas que esta institución presenta, para luego analizar la legislación nacional en relación a la mancomunidad municipal y determinar si en el país ha sido efectiva esta institución y si la misma podría generar un mayor desarrollo para la población mancomunada en el departamento de Suchitepéquez.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

Hablar de derecho administrativo es remontarse a tiempos antiguos, en donde el hombre descubrió la falta de una organización y administración de sus bienes y de los miembros integrantes de sus tribus en general, así como también de la delegación de puestos dentro de las mismas, los cuales debían siempre seguir ocupados por los más fuertes.

Con la consumación de la independencia, comenzaron los esfuerzos por la creación de normas jurídicas para regir a la Nación, en las cuales se establece la libertad, soberanía e independencia, además de instituirse diversos rubros como la división de poderes, la forma de gobierno y las instituciones coadyuvantes para alcanzar los fines planteados en las legislaciones anotadas. De esas instituciones, surge lo que en la actualidad se conoce como administración pública.

Como la ciencia del derecho administrativo encuentra su ubicación en la interacción del derecho y en la administración pública, uno de los aspectos fundamentales consiste en el análisis de esta última, cuya organización y funcionamiento se regula toda vez que la estructura orgánica de la administración pública forma parte integrante del elemento gubernamental de ente de carácter estatal encaminado a determinar el bien común en la sociedad guatemalteca.



La disciplina jurídica en estudio tiene la finalidad de regular la actividad estatal, la cual se lleva a cabo de manera de función administrativa, motivo por el cual es esencial conocer en qué consiste la actividad del Estado, así como también las maneras que adopta el Estado para llevar a cabo esa actividad y cuáles son los signos distintivos del régimen al cual se encuentra sujeta esa actividad.

1.1. Conceptualización

Para la constitución del concepto de derecho administrativo se debe tener conocimiento y tener presente la diferencia entre el Estado social de derecho y el estado liberal, para posteriormente profundizar en el concepto de Estado.

"Para los distintos autores ha resultado bastante complicado conceptualizar el derecho administrativo, lo cual es una situación que se ha presentado debido al carácter filosófico de esta rama del derecho".¹

El problema principal al que se hace referencia es definir al derecho administrativo ya que él mismo abarca diversas áreas y funciones. Algunos analistas jurídicos toman en consideración que el derecho administrativo se encargan de la regulación y funcionamiento del poder ejecutivo, otros, que exclusivamente se encarga de la administración pública y de las personas administrativas que aparecen de ella, mientras

¹ Albi Fernández, Fabio Alejandro. **Derecho administrativo**. Pág. 22



que por otra parte se indica que el derecho administrativo es aquél encargado de la regulación de las relaciones estatales con los particulares.

Debido a que todas integran parte del derecho administrativo, se debe incluir el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo y por otra se abarcan las normas reguladoras de la actividad estatal, la cual se lleva a cabo en forma de función administrativa.

De esa forma, existen una serie de discrepancias y es indispensable tener un concepto bien delimitado del derecho administrativo, para de esa forma facilitar la adecuada comprensión del mismo.

Ello, con el objetivo de englobar todos los elementos del derecho administrativo en una misma definición y sistematización de los distintos criterios teóricos que determinan el concepto de la disciplina en estudio.

"El derecho administrativo es el que regula la estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa, los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento para garantizar la regularidad de su actuación, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa y la situación de los particulares con respecto de la administración".²

² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 40.



El derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

La diferencia existente entre el Estado liberal tradicional de derecho y el Estado social de derecho se encuentra en que prescinde de las relaciones reales de poder.

Por el contrario, el Estado social de derecho se preocupa esencialmente de que la igualdad formalmente proclamada en la Constitución Política sea una realidad sentida en la vida social, para cuya finalidad todas las autoridades del poder público tienen que encaminar sus acciones y de esa manera conseguir que se corrijan las desigualdades existentes.

El derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como también de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

El Estado consiste en la organización social, política, jurídica, económica y jurídica mayormente perfecta que se conoce hasta la actualidad. Es un ente orgánico unitario que está estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, la cual detenta el ejercicio del poder.



El poder de imperium del Estado, también es denominado poder público y el mismo es uno y único. Además, la división de poderes no es sino la distribución del poder entre diversos órganos para que cumplan una determinada función.

El derecho público es el derecho aplicable a todas las relaciones humanas existente y a las relaciones sociales en las cuales el Estado guatemalteco tiene participación.

La labor del derecho administrativo guatemalteco consiste en arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la adecuada defensa de los derechos colectivos, asegurando con ello la debida realización de los intereses de orden y tipo comunitario.

"El derecho administrativo es una rama del derecho público interno y está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del poder ejecutivo y la actividad materialmente administrativa del poder ejecutivo, el poder legislativo y los entes públicos no estatales".³

El advenimiento del Estado de derecho fue el resultado de la convergencia de determinadas circunstancias, entre las cuales se hacen destacar las teorías.

"Derecho administrativo es la disciplina jurídica que se encarga de la regulación de la organización, de las formas y medios de la administración pública, así como de las

³ Arroyave, Carlos Andrés. **Las resoluciones administrativas**. Pág. 56.



relaciones jurídicas que existen entre los diversos órganos de las administraciones públicas”.⁴

En el Estado de derecho se ubica a la administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de sus acciones. Consiste en una administración que se encuentra sometida al derecho y a pesar de que está habilitada para dictar reglas generales, las mismas se encuentran subordinadas a la ley. El derecho administrativo regula las relaciones existentes entre las relaciones públicas y los particulares, o sea, de un conjunto de normas y principios destinados a la organización del comportamiento de la administración pública.

Derecho administrativo es la totalidad de normas positivas destinadas a la regulación de la actividad estatal y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.

De ello, deriva que las relaciones jurídicas en las cuales interviene la administración con motivo de su funcionamiento y organización se encuentran regidas por normas de derecho administrativo, o sea, por normas de derecho público, entendiéndose al mismo como el sistema normativo regulador de las actuaciones del Estado en su accionar

⁴ Villegas Basavilbaso, Benjamín. **Derecho administrativo**. Pág. 32.



soberano determinante de las relaciones y de los intereses que privan con sus gobernados, a través de la creación de los órganos y procedimientos.

De esa forma, es el referente a la parte del ordenamiento jurídico encargado de la regulación de las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en el ejercicio de sus legítimas potestades públicas, jurisdiccionales y administrativas de conformidad con el ejercicio de sus legítimas potestades públicas y de conformidad con el procedimiento legalmente establecido y de los órganos de la administración pública ente sí.

La características del derecho público, consiste en que sus mandatos no se encuentran bajo la sujeción de la autonomía de la voluntad y que puedan llegar a ejercer las partes, o sea no pueden existir modificaciones por las partes en el uso legítimo de su autonomía de la voluntad.

Además, es de importancia señalar que son mandatos irrenunciables y obligatorios, en virtud de ser mandatos en una relación de subordinación por el Estado en el ejercicio legítimo del principio de imperio.

El derecho administrativo es una rama del derecho público, que se encarga de la regulación de la actividad estatal, así como también de las relaciones de la administración pública con el resto de las instituciones estatales con los particulares.



1.2. Evolución histórica

El surgimiento histórico del derecho administrativo se remonta a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como finalidad esencial terminar con el feudalismo.

Si bien pueden tomarse en consideración los antecedentes históricos de los tribunales administrativos, no se puede suponer la existencia del derecho administrativo como tal, debido a que el derecho administrativo como conjunto de normas o como disciplina jurídica es relativamente de nuevo orden.

"La historia señala que el fenómeno estatal ha sido desarrollado en apoyo a las instituciones administrativas, las cuales han quedado bajo la sujeción de su organización y funcionamiento a una regulación jurídica integrada por las reglas, órdenes y disposiciones respectivas, lo cual puede llegar a significar que como un conjunto de normas, el derecho administrativo es proveniente de tiempos inmemoriales".⁵

Al lado del mismo orden de ideas anotadas, el nacimiento de este derecho, encontró su mejor auge durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas y los intereses y derechos del ser humano.

⁵ *Ibid.* Pág. 105.



Entre las instituciones jurídicas que más fuerza han proporcionado al desarrollo del derecho administrativo se encuentra el Consejo de Estado, el cual mediante su evolución ha logrado que el derecho administrativo evolucione a su lado. Cuando surge el mismo, se goza de una facultad de justicia retenida.

Durante la primera etapa del Consejo de Estado o antiguo régimen, se necesitó la creación de tres instituciones esenciales a conocer como lo son: servidumbre, parlamento y estados generales.

- Servidumbre: era relativa a la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra que se encontraba obligada a la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra y se veía obligado a cultivar y de la cual no podía ser separado de forma que era vendido o donado con ella.
- Parlamento: el mismo se trataba de un tribunal de justicia con carácter soberano que conocía no únicamente de los asuntos que le estaban especialmente atribuidos, sino también de varios casos de apelación.
- Estados generales: consisten en las asambleas constituidas por los tres estamentos u órdenes reconocidos por el Antiguo Régimen, la nobleza, el clero y el denominado tercer Estado.

Dentro de la segunda etapa evolutiva del Consejo de Estado evolucionaron las motivaciones jurídicas y comenzó la adjudicación a este órgano, en relación a la



existencia de una justicia delegada, la cual consistía en la competencia para decidir en lo contencioso administrativo, lo cual le permitió edificarse en el más importante de los tribunales administrativos como consejero del poder central aunado a la separación de poderes dividido en jurisdicción o poder judicial y en la jurisdicción o poder administrativo.

Mediante el transcurso del tiempo, el derecho administrativo ha padecido distintos cambios en los cuales se encontraron plasmadas las diversas constituciones. Pareciera que el derecho administrativo cambiara al lado de cada sucesión presidencial, debido a que ha traído consigo modificaciones a la estructura administrativa, y como consecuencia del derecho objeto de estudio.

La administración pública se diseñó bajo dos tipos de unidades administrativas, como lo son la Secretaría del Estado y el Departamento Administrativo, y posteriormente se ha ido incorporando la descentralización administrativa y la empresa de participación estatal.

1.3. Fuentes del derecho administrativo

El término fuente, deriva del vocablo fons fontis y el mismo a su vez del verbo fundo que quiere decir crear o producir. En derecho existen fuentes bajo tres acepciones que son: fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas.



Las fuentes formales son los procesos de creación de la normativa jurídica; las fuentes reales, consisten en los factores o elementos determinantes del contenido de esas normas jurídicas; y las fuentes históricas, son aquellos documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Para el caso específico del derecho administrativo, se entienden por fuentes formales a la creación del derecho, pero no como el proceso de creación de la norma jurídica, sino como la fuente esencial de la ley, o sea, como el acto jurídico general creador de derechos y obligaciones.

"Las fuentes del derecho administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos y el resto de los medios de creación y de interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y las leyes en general, las fuentes mismas del derecho, como la ley, la costumbre y la jurisprudencia, las cuales se encuentran todas referidas a la materia administrativa".⁶

Además de las referidas, también existen otras fuentes como el reglamento, las circulares y los decretos, las cuales son de gran importancia jurídica.

Dentro de los regímenes del derecho escrito, destaca la importancia de legislar como fuente de derecho, o sea, legislar consiste en crear normas generales de derecho denominadas leyes.

⁶ Galindo Camacho, Miguel. **Derecho administrativo**. Pág. 78.



Ello, lo lleva a cabo un órgano del Estado denominado Congreso. Para relacionar la acción de legislar con el derecho administrativo, es necesario expresar que la ley como fuente formal de derecho administrativo deriva principalmente del principio de legalidad, el cual es relativo a que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea de acuerdo a las disposiciones anteriormente emitidas.

Es debido al principio de legalidad en referencia, por el cual los órganos del Estado únicamente pueden llevar a cabo las atribuciones que les están expresamente señaladas legalmente, logrando con ello dar protección a los particulares para que no se presente ningún tipo de abuso por parte de cualquier autoridad administrativa.

También, existe únicamente una excepción a este principio fundamental que consisten en la facultad discrecional, siendo la misma la relativa a permitir la flexibilidad a la ley, para posteriormente adaptarla a circunstancias imprevistas, o bien para permitir que la autoridad administrativa haga una apreciación clara y técnica de los elementos que deberán concurrir en un determinado caso, aplicando para el efecto de forma equitativa a la ley.

Para el caso de la aplicación de la ley bajo esta facultad discrecional, la autoridad debe de conducirse con cautela debido a que si no lo hace, puede entonces caer en supuestos que se encarguen de beneficiar a los particulares o bien les otorguen derechos que representen beneficios sobre otros o sobre la misma autoridad.



También, se toma en consideración como fuente del derecho administrativo a las leyes expedidas por el Presidente de la República de Guatemala, debido a que las mismas son constitutivas del ejercicio de las facultades materialmente legislativas.

La costumbre es relativa al reconocimiento expreso o tácito del Estado, llevado a cabo mediante sus órganos legislativos, jurisdiccionales o administrativos con fuerza obligatoria de determinados usos o formas de comportamiento, que adquieren el carácter de normas jurídicas similares a los preceptos legislados.

Por costumbre, se entiende una norma de conducta creada de manera espontánea por una colectividad o grupo social y aceptada de forma voluntaria por los individuos que la constituyen como rectora de determinadas relaciones.

La clasificación de la costumbre permite hacer la distinción de tres tipos de costumbre que son la interpretativa, la introductiva y la abrogativa. Dentro del ámbito de la doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del derecho administrativo.

Un derecho esencialmente positivista, integrado en su mayoría por normas escritas y de origen burocrático producto de una actividad reflexiva, es en esencia el derecho administrativo, lo cual no puede hacer menos que ofrecer resistencia a la admisión como fuente jurídica caracterizada por elementos de origen social o popular en uso o en comportamiento reiterado y uniforme y de la convicción de su obligatoriedad jurídica.



El término jurisprudencia cuenta con distintas acepciones y en la actualidad es referente a la interpretación que la autoridad judicial que otorga ordinariamente a una ley, y de esa forma se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia.

"La función de la jurisprudencia no consiste en la creación del derecho, sino que se encarga de interpretar lo formulado por el legislador, toda vez que la jurisprudencia se encuentra constituida por normas jurídicas generales y creadas por uno o varios tribunales específicos".⁷

Originalmente la jurisprudencia no se consideraba como fuente del derecho administrativo, debido a que la función judicial de la cual es proveniente no tiene por finalidad la creación del derecho, sino que su aplicación en los casos en los que exista contención.

La jurisprudencia, puede ser tomada en consideración como fuente indirecta del derecho administrativo. Por ende, aunque varios autores toman en consideración a la jurisprudencia como una fuente de interpretación del derecho, lo cual es legítimo, esta calidad de interpretación no impide que sea utilizada como fuente indirecta del mismo.

También, como fuente última del derecho administrativo es de importancia mencionar los principios generales de derecho, los cuales se apoyan en tres ideas específicas que son: principalidad, generalidad y juridicidad.

⁷ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. **Fundamentos de derecho administrativo**. Pág. 80.



La principalidad, consiste en una idea que se encarga de proporcionar apoyo al origen y a la razón fundamental, sobre la cual se produce al discurrir en relación al derecho administrativo.

La generalidad, alude al género en oposición completa a la especie, haciendo referencia a lo común en los individuos de una determinada especie, siendo la misma tomada en consideración como una característica de la ley y de las diversas normas jurídicas representativas de su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un determinado supuesto de esa categoría, o sea, no se puede llegar a hacer excepción alguna por ningún motivo o causa, siempre y cuando se esté dentro del presupuesto jurídico. De ello, deriva que la ley sea de carácter general y de aplicación obligatoria a todos aquellos que encuadren en el marco legal aplicable.

Juridicidad, es la propensión a tener predilección por las soluciones y arreglos de estricto derecho en los asuntos sociales y políticos.

También, se entiende a la juridicidad como todo aquello que se encuentre de acuerdo con el derecho, o sea que sea lícito desde el punto de vista jurídico.

Los principios generales de derecho son criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley, depende del reconocimiento expreso del legislador.



1.4. Principios del derecho administrativo

Los principios relacionados con el derecho administrativo son los siguientes:

a) Buena fe: deriva del latín bona fides, y es relativo de un estado mental de honradez, de convicción a la verdad o exactitud del asunto. Este principio es conocido también con el nombre de probidad y predica la concordancia entre el acto y la conciencia, en cuya virtud se adquieren derechos o beneficios, o bien se liberan responsabilidades o cancelan deberes.

b) Debido proceso: consiste en un principio jurídico de carácter procesal, de conformidad con el cual toda persona tiene derecho a determinadas garantías mínimas tendientes al aseguramiento de un resultado justo y equitativo dentro del proceso.

Por ende, existe la prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir determinados requisitos, como lo son el respeto a la garantía de audiencia.

c) Moralidad administrativa: de conformidad con el mismo, en el ejercicio de sus funciones la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública tiene que ajustarse a la ética, o sea, actuar apegados a la moral, a la verdad, a lo que debe ser.



Esta conducta de los servidores públicos, tiene que ser tanto en sus relaciones con sus jefes como con los administrados.

- d) Principio de seguridad jurídica: consiste en la certeza práctica del derecho y al mismo tiempo este principio es tomado en consideración como uno de los pilares de la convivencia social, o sea, en la garantía que se otorga al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques.

1.5. Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho

Las relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho tienen por objeto el encuadramiento de esta rama en comparación con otras, con las cuales existen problemas concretos de importancia práctica.

"No únicamente el derecho administrativo se encuentra relacionado con áreas jurídicas, sino que también existen áreas del conocimiento no jurídicas las cuales interactúan de manera directa con el derecho administrativo".⁸

La principal relación del derecho administrativo se encuentra con el derecho constitucional, debido a que es bien sabido de que éste mediante la Constitución Política de la República de Guatemala, permite que se emanen todas las demás ramas del derecho, por lo cual el derecho administrativo no puede ser la excepción.

⁸ **Ibid.** Pág. 101.



El derecho administrativo se encuentra en calidad de subordinación y no de colaboración como ocurre con otras disciplinas jurídicas. Además, cabe señalar que esta subordinación no le resta autonomía al derecho administrativo, pero no se puede perder de vista que será el derecho constitucional el que se encargue de perder de vista que será el que fijará los lineamientos generales, para la correcta actuación de la administración pública.

Estas dos ramas anteriormente anotadas influyen de manera recíproca, existiendo por ende una influencia de la Constitución Política sobre la administración. Existen principios generales del derecho que si bien se encuentran más fuertemente protegidos por encontrarse en la Constitución Política, no son exclusivos del derecho y son parte de los principios mínimos del orden jurídico universal y existen disposiciones de derecho administrativo que se encuentran contenidas en la Constitución Política.

En relación a las relaciones que se consideran típicamente de derecho constitucional su aplicación en el derecho administrativo es necesaria, ineludible y aparecen como una prolongación de aquél, no pudiendo prescindir de esas normas.

Entre las que se encuentran contenidas constitucionalmente resalta por su relevancia en el mundo moderno la protección de los derechos humanos, debido a que las reglas relacionadas con esta temática, deben respetarse en la práctica de la administración pública y esas reglas encuentran su fundamento en el texto constitucional.



Así como en el derecho constitucional, existe un fuerte vínculo con el derecho civil se considera que en parte el derecho administrativo surge el resultado de la propagación de las excepciones a las normas de derecho civil, resultando con ello que se dé una constante aplicación del derecho civil a las actividades y áreas administrativas del Estado y al ejercicio de la función administrativa, mientras que el derecho administrativo hace uso de figuras auténticas del derecho civil.

Pero, el mayor punto de contacto existente entre esas dos ramas, es el relativo a la determinación de las condiciones en las cuales el derecho administrativo admite los preceptos del derecho civil, debido a que por un lado el derecho administrativo se encuentra ubicado dentro del derecho público, mientras que el derecho civil integra el derecho privado, a pesar de que existe una gran tendencia similar a las instituciones pertenecientes a cada una de esas ramas.

El derecho administrativo también tiene relación con el derecho electoral, el cual forma parte del derecho constitucional y regula todo lo relacionado con las elecciones, encontrándose sustentado en distintos principios que es de donde se origina una importante relación con el derecho administrativo.

Con esta rama tiene una relación de colaboración diferente a la que mantiene con el derecho civil, debido a que se respeta la autonomía concedida a cada una y se dedican exclusivamente a complementarse entre sí.



Los principios sobre los cuales se sustenta el derecho electoral serían entre otros: presunción de legalidad de los actos de la administración electoral, conservación de todo aquello que no habría variado de no haberse producido algún tipo de infracción, necesidad de que las infracciones sean de suficiente entidad y calidad para justificarse la anulación y la necesidad de que las infracciones alteren el resultado de la elección, de manera que se produzca un falseamiento de la voluntad popular.

Las normas electorales tienen que ser concebidas como la norma primaria de un Estado democrático, cuyo contenido se fundamenta en la determinación de todos los actos relacionados con el proceso electoral, tomando en consideración que cada proceso electoral lesiona a una pluralidad de sujetos.

El derecho electoral regula la actuación del área administrativa de los órganos electorales, así como también el reclutamiento y selección de su personal.

Con el derecho mercantil la relación se presenta con el apareamiento de la empresa de participación estatal mayoritaria, debido a que el Estado se apoya en modelos del derecho societario, especialmente en cuanto a lo referente a las sociedades anónimas y a las sociedades de responsabilidad limitada, empleando los contratos mercantiles para la regulación de sus manifestaciones de voluntad.

La relación que existe del derecho administrativo con el derecho municipal, ha hecho que un elevado número de autores le nieguen autonomía a éste, por tomarlo en



consideración como una sección del derecho administrativo que ha sido creado exclusivamente para regir el ámbito de tipo comunal.

Pero, esta rama ha alcanzado tanto desarrollo que no se puede negar su autonomía por la relación que guarda con el derecho administrativo, la cual deriva de la existencia de una administración municipal cuya estructura, organización y funcionamiento se encuentra regulada por ambas disciplinas, sin que se haya logrado delimitar las funciones de cada una de ellas.

También, el derecho laboral tiene relación con el derecho administrativo, debido a la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo y de los reglamentos interiores de trabajo.

El derecho laboral rige todas y cada una de las áreas que originan relaciones de subordinación y el derecho administrativo es el encargado de la regulación de esas relaciones.

Además, el derecho procesal es una rama indispensable para el derecho administrativo, debido a que con la misma se presenta una relación de supletoriedad para los distintos procedimientos de producción y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de este en su caso.



El derecho administrativo no se relaciona únicamente con ramas jurídicas, sino también con otras ramas de estudio no jurídicas como lo son la moral, la ciencia política, la sociología, el medio ambiente la geografía y la economía.



CAPÍTULO II

2. El Estado y sus funciones

El vocablo persona es proveniente de las voces latinas per sonare que quiere decir resonar. La voz persona, fue adoptada a través de la terminología jurídica para hacer alusión a la persona como todo ente físico moral que es capaz de asumir tanto derechos como obligaciones, por cuya razón este vocablo es empleado para aludir a los seres humanos y a las instituciones creadas por ellos, siendo un claro ejemplo de ello el Estado.

Esa aplicación práctica de la persona, hace que aparezca una división de personas, reconociéndose como fundamentales a las personas físicas y a las personas morales. El primer término, es empleado para los sujetos jurídicos individuales, mientras que el segundo es otorgado a las diversas asociaciones dotadas de personalidad.

El ser humano, por el sencillo de hecho de serlo, cuenta con personalidad jurídica, aun y cuando está se encuentre limitada a través de requisitos impuestos por la ley, como sería la edad y el uso de la razón.

El derecho moderno no admite posibilidad alguna de la existencia de que una persona carezca de la capacidad jurídica en abstracto. En relación a las personas morales modernas, se puede establecer que su reconocimiento viene desde el derecho romano,



debido a que al lado de los seres humanos o personas físicas también se reconocen como ficciones jurídicas o abstracciones a las morales.

La personalidad moral es perteneciente tanto a las asociaciones o reuniones de personas que tengan intereses comunes, como sucede con el Estado y en ciertas corporaciones.

"La persona moral consiste en la identidad integrada por la realización de los fines de orden colectivo y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce determinada capacidad para tener derechos y obligaciones".⁹

Actualmente, no ha existido un cambio de importancia en la creación, organización y manejo de estas personas morales. La persona moral cuenta con derechos subjetivos y tiene a la vez obligaciones, aún cuando no puedan ejercitarse los primeros mediante sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica de las personas morales no valen como los actos de las personas físicas, sino de las personas colectivas.

Esos derechos y obligaciones otorgados a las personas morales, así como el carácter de persona moral, está reconocido en la legislación civil, en donde efectivamente se reconoce entre otros a la Nación y a los municipios.

⁹ Ossorio Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 222.



La doctrina, presenta una división de las personas morales, debido a que las cataloga en personas morales públicas y personas morales privadas. Aunada a ello, es necesario también incluir una más que serían las personas morales sociales, siendo las mismas las provenientes de alguna rama del derecho social, como lo son los ejidos y sociedades de producción rural.

2.1. Importancia del Estado

Hablar del origen, de las tareas e integración estatal, es entrar en un área difícil, debido a que existen un sin número de acepciones que buscan describir con total exactitud al Estado entre las conceptualizaciones más completas del Estado.

El Estado es un sistema que se encuentra integrado por un conjunto de seres humanos asentados de forma permanente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constante y renovada de voluntades de sus integrantes de mayor influjo sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyas finalidades fundamentalmente son establecidas por la parte dominante del conjunto, aún cuando con alguna eventual influencia de los demás. Se define al Estado como la organización jurídica de la Nación, en cuanto a ésta y a una entidad concreta, material que se encuentra integrada por personas y territorio.

El Estado es la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que es ejercido en un determinado territorio y del mismo se desprenden los siguientes elementos: población, territorio y poder.



Los hombres que pertenecen a un Estado, son aquellos que componen la población. Además, la calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada suponen de forma necesaria, en quienes las poseen, el carácter de personas y por ende, la existencia en beneficio de los mismos, de una esfera de derechos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer de forma efectiva frente al Estado, se encuentra integrado por tres clases:

- a) **Derechos de libertad:** la existencia de estos derechos quiere decir que las personas, en relación a los miembros de la comunidad política se encuentran sujetos a un poder bastante limitado.
- b) **Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en beneficio de intereses individuales:** los cuales se encuentran constituidos por los derechos cuyo ejercicio es tendiente a la obtención de servicios positivos por parte del Estado. Entre estas facultades figuran los derechos de acción y petición, igual que la pretensión de que aquél que ejerza la actividad administrativa en servicio de los intereses individuales.
- c) **Derechos políticos:** son los que contemplan la intervención de los individuos en la vida pública y suponen tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones, siendo estos los que otorgan facultades que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas.



2.3. Elementos de la organización estatal

Los elementos de la organización estatal son los siguientes:

- a) **Población:** se encuentra integrada por los hombres que se encuentran debidamente organizados en torno al mismo Estado.

- b) **Territorio:** es el espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, consiste en el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

El territorio es la porción en el espacio en que el Estado ejercita su poder y se basa en dos principios que son fundamentales y son el de impenetrabilidad e indivisibilidad.

El primero de los mismos, consiste en que ningún poder extraño puede llegar a ejercer su autoridad en el ámbito, sin la existencia de consentimiento estatal.

Existen determinadas acotaciones que pueden presentarse como excepciones al principio de impenetrabilidad, siendo las mismas las siguientes:

- Existe la posibilidad que dos o más Estados ejerzan de forma conjunta su soberanía sobre un mismo territorio.



- En los Estados el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en relación al ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales.

- c) Poder: consiste en la capacidad de imposición de la voluntad propia y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta a través de las normas jurídicas, siendo esa voluntad la que se toma en consideración, con la posibilidad de ser acatada inclusive con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada por el Estado.

Realmente, el poder aparece como una necesidad natural en la existencia del Estado, debido a que es bien difícil construir una organización política sin una autoridad encaminada a las situaciones y actuaciones en las cuales se encuentran los integrantes de esa organización.

Esos poderes se dividen en tres tipos que son:

- Poder persuasivo: la relación de poder se fundamenta en la convicción de identificar las ideas y las creencias entre el que ejerce el poder y los súbditos. El que ejerce el poder otorga una serie de ideas u opiniones como las mejoras y los súbditos la aceptan como la mejor.

- Poder coercitivo: la relación de poder se encuentra en la obediencia del súbdito hacia el individuo que se limite el poder, debido a que este amenaza con su



integridad física, o su libertad. El Estado se encarga de restringir la libertad personal.

- Poder retributivo: esa relación de poder se fundamenta en la obediencia al cambio de una retribución.

2.3. Personalidad jurídica estatal

"Personalidad jurídica es la investidura configurada del derecho positivo, la cual es atribuida a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada a condición de tener aptitud, para ser sujetos de derechos y obligaciones".¹⁰

La personalidad jurídica del Estado, como persona colectiva, nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el reconocimiento correspondiente, siendo el mismo el que exclusivamente puede ser proveniente de un orden legal creado por el Estado, a través del establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación y la de su población, la cual no podrá ser transgredida ni por el mismo Estado.

2.4. Diversas teorías

Es de importancia el estudio de las siguientes teorías:

¹⁰ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 198.



- a) Teoría de la doble personalidad del Estado: esta teoría señala la supuesta existencia de una personalidad del Estado referente al derecho público y otra de derecho privado, sosteniendo que actúa como persona del derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares, y utiliza la de derecho privado cuando se despoja de su poder para poder actuar como persona moral ordinaria de adquirir derechos y contraer obligaciones.

El Estado es un cuerpo político de la Nación, que procede a manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases, como una entidad soberana encargada de velar por el bien común, a través de dictados cuya observancia es obligatoria; y como entidad jurídica del derecho civil, debido a que es poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es fundamental también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes y con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo la segunda fase eso es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones se encuentra en la aptitud de utilizar todos aquellos medios que la ley le otorga a las personas civiles, para la defensa de unos y otros.

Esta teoría comienza a perder fuerza a mitad del siglo XX, cuando se establece que de aceptarse esta doble personalidad, se tendrá que admitir también que como persona de derecho público, el Estado, no sería responsable de los actos que efectuara como persona de derecho privado, o que el particular se



convirtiese en persona de derecho público cuando celebrase con el Estado un contrato administrativo.

Esa serie de inconsistencias en las teorías explicadas con anterioridad, es lo que da origen a la última teoría la cual es en la actualidad la teoría imperante.

- b) Teoría de la personalidad única del Estado: se considera como persona jurídica al Estado cuya finalidad consiste en el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovada, merced a lo cual las leyes expedidas, y los contratos suscritos por el Estado sobreviven a la generación en que se producen.

El Estado es una persona jurídica de derecho público con una misma personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución Política y las leyes administrativas secundarias y cuando entra en relaciones de derecho civil no pierde su carácter de Estado ni su voluntad cambia.

Al Estado es a quien se le atribuye la imputabilidad de los derechos y las obligaciones del poder público, cuya personalidad jurídica le permite tanto la celebración en el ámbito exterior como las actuaciones en el interior contratando y obligándose con particulares o con otras personas del derecho público.



2.5. Funciones estatales

Función quiere decir el cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones consisten en los medios que el Estado se hace valer, para así ejercitar sus atribuciones encaminadas para el logro de sus finalidades. El poder estatal que es uno mismo, se estructura en órganos que son: legislativo, ejecutivo y judicial y a cada uno de ellos se les designa una función.

Para comprender claramente las funciones que desempeña el Estado, es necesario hablar de la división de poderes, debido a que es mediante ellos que el Estado cumple sus funciones.

La idea de este concepto de división de poderes, ha ido cambiando mediante los tiempos. Las funciones del Estado se llevan a cabo mediante actos y los mismos se clasifican de conformidad con los siguientes criterios:

- Criterio orgánico: un acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional de acuerdo a cuál de los tres poderes del Estado lo emita.

- Criterio formal: en este criterio se atiende a la manera o procedimiento para la emisión del acto.



- Criterio material: busca la determinación de la naturaleza o esencia del acto llevado a cabo, para posteriormente llevarlo a cabo dentro de una de las tres funciones estatales.

a) Función legislativa: es la actividad que lleva a cabo el Estado mediante conducto de los órganos que forman el poder legislativo. De esa forma, lo lleva a cabo el Congreso de la República de Guatemala.

Pero, no es únicamente la actividad que forma parte de las funciones estatales, sino también los actos que se llevan a cada de forma exclusiva.

El acto legislativo se deriva del principio de la autoridad formal de la ley, que significa que todas las resoluciones del poder legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la primera resolución. Los poderes de la unión no siempre llevan a cabo actos que vayan en función a su actividad legislativa, debido a que existen diversos supuestos en los poderes que intervienen en la realización de una función distinta a la que corresponde de manera primordial.

- Actos administrativos: se refiere al nombramiento de su personal de apoyo, designación de funcionarios, sancionando a los legisladores por ausencias y autorización de servicios de gobiernos a otros países.



- Actos jurisdiccionales: la instrucción de juicio político a altos funcionarios.

- b) Función jurisdiccional: la función judicial se encuentra integrada mediante la actividad desarrollada por el poder que normalmente dentro del régimen constitucional se encuentra encargado de los actos judiciales, es decir el poder judicial. Consiste en una función del orden jurídico, que se caracteriza no justamente por el efecto jurídico que se origina ya que ese efecto puede ser el mismo que el de las funciones legislativas y administrativas, sino por el motivo y por la finalidad de la función judicial.

El poder judicial al igual que el poder legislativo, también interviene en los siguientes actos:

- Actos legislativos: la emisión de reglamentos de carácter interno, fija la jurisprudencia.

- Actos administrativos: se encargan de la elaboración del presupuesto de egresos.

- c) Función administrativa: consiste en la base de los principios del derecho administrativo. Es la actividad que lleva a cabo el Estado mediante el poder ejecutivo y la actividad que está encaminada a la ejecución de la ley.



La función administrativa se encuentra integrada por distintos elementos, de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- La función administrativa se lleva a cabo bajo un orden jurídico.
- La función administrativa lleva a cabo una limitación de los efectos que produce el acto administrativo.

Se le concede a la función administrativa el papel de creadora de normas generales abstractas y también se define como función ejecutora de las leyes.

2.6. Atribuciones del Estado

"La actividad estatal se encuentra integrada por el conjunto de actos, operaciones y labores que conforme a la legislación debe de ejecutar, para la realización de sus finalidades. Por ende, las atribuciones serán los medios para alcanzar los fines estatales siendo tan variables como los fines mismos".¹¹

Esas atribuciones se catalogan en diversas etapas, por lo cual se tiene que proceder a estudiar cada una de ellas. En su primera etapa, las finalidades se limitan por completo al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la

¹¹ Albi. **Ob.Cit.** Pág. 67.



conservación del orden jurídico material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas.

En la segunda etapa, en su intervención en las actividades económicas por el cumplimiento de sus fines políticos, aumento de necesidades generales, y para satisfacer eficazmente tales necesidades, se determina un proceso fomentado por la acción de los particulares, bien complementándola o supliéndola y atribuyéndole la prestación de servicios públicos.

La tercera etapa es la llamada justicia social, la cual consiste en conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social. En esa etapa del Estado, se tienden a lograr las relaciones obrero-patronales y en el sistema económico actual, un trato liberal a los hombres que trabajan, así como una consiguiente distribución de los bienes.

2.7. Responsabilidad del Estado

La voz castellana responsabilidad, es proveniente del latín responderé que quiere decir está obligado. Existen conceptos para la definición de la responsabilidad, pudiendo entender la responsabilidad como:

- a) La capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados libremente.



- b) La relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por los actos.

- c) La obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, debido a que de esa forma lo dispone una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, de forma independiente a que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.



C

C



CAPÍTULO III

3. La administración municipal

La división administrativa del territorio de la República de Guatemala se regula en el Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual indica que el territorio de la misma se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

También, se establecen una serie de principios sobre los municipios, pero no se realiza una ordenación acabada de la administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los departamentos. Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio son la formación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución Política insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local.

El Artículo 253 de la misma al referirse al contenido de la autonomía local, lo concreta, entre otros, en los siguientes elementos:

- a) La elección de las autoridades que integrarán los órganos de los municipios.
- b) El derecho a obtener y disponer de recursos.



- c) Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

De conformidad con las reformas emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, aprobadas por consulta popular, se reforma el Artículo 254 y se cambia la denominación de corporación municipal por la del consejo municipal. Así, se establece la constitución que el gobierno municipal será ejercido por un consejo municipal integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales.

Asimismo, se elimina la clasificación de las municipalidades que se encontraban reguladas en el Artículo 256, eliminando las categorías municipales.

En el articulado constitucional, se intentan precisar los elementos de la autonomía local en concreto, en donde la Constitución Política determina la aplicación del sufragio universal en la elección de los electos locales y la suficiencia financiera para cumplir los fines propios de los municipios, aunque sin determinar en qué consistirán los ingresos propios de los municipios y fijando la obligación constitucional de que el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado incluya un diez por ciento de los mismos para las municipalidades del país. Finalmente, los artículos 258 a 262 ejercen una serie de principios generales de garantías para el ejercicio de la función de Alcalde y para los bienes municipales, así como la posible creación de juzgados de asuntos municipales y del cuerpo policial, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales,



aunque sin establecer un listado de competencias y funciones precisas que deban ejercer, en todo caso, los municipios.

La Constitución Política se limita a enumerar, como gastos preferentes del municipio, los programas y proyectos de educación, la salud, preventiva, las obras de infraestructura y los servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, pero sin clarificar que dichas materias son de competencia municipal u obligaciones mínimas de los municipios, que puedan exigir sus ciudadanos.

La falta de concreción de las competencias propias de los municipios junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se detecta en la regulación constitucional de la administración municipal.

La autonomía municipal y el carácter plenamente democrático y electivo de los entes locales son elementos más destacados que producen mayores expectativas de la Constitución Política.

3.1. Autonomía municipal

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. El concepto de autonomía ha perdido toda conexión con su origen filosófico jurídico y, al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha



perdido gran parte de su significación precisa. No existe por tanto, un concepto pacífico de autonomía comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se pueda deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto, se incorpora en una Constitución Política para una determinada administración pública.

De todas maneras, la doctrina moderna y los tribunales constitucionales de los diversos países en los que dicho concepto figura en concepto de autonomía local, tienen la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de la administración pública a la que la Constitución Política le otorga autonomía.

Desde el planteamiento, las características que han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

- a) La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios: debido a que únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local.

Esta exclusión radical de controles administrativos sólo lo garantiza la autonomía local cuando los principios actúan ejerciendo competencias propias y no realizan competencias delegadas por el Estado.



- b) **Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial:** la Constitución Política no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias.

Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, y la Constitución Política ha contemplado la autonomía local para los municipios. La legislación municipal y la legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

- c) **Autonomía y capacidad de organización:** la autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de organización por parte de las autoridades atribuidas en la Constitución Política. Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de organización municipal en el marco de lo que fija la Constitución Política y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.

- d) **Autonomía y suficiencia económica:** de poco les servirá a los municipios la autonomía si está no va acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma.



- e) Protección jurisdiccional de la autonomía: la misma no puede decirse que ésta sea efectiva si la propia Constitución Política no establece cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras administraciones públicas que invadan la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Todos estos elementos que integran la autonomía municipal, evidentemente no definen un poder soberano del municipio dentro del Estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal, tiene importantes consecuencias para la capacidad de actuación del municipio, que impiden que dichos entes puedan estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración estatal.

Los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del Estado, sin que, en ningún caso puedan regular dichas leyes un municipio como ente no autónomo dependiendo de la administración estatal.

3.2. Caracteres del municipio

"El municipio es definido como el conjunto de personas individuales que se caracterizan primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y se



asientan en determinado territorio, están organizadas en una institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.¹²

El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala indica: “Artículo 1. Objeto. El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen”.

El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Artículo 2. Naturaleza del municipio. 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”.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución Política, el mismo es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial que sea determinada.

¹² Brea García, Emilio José. **La mancomunidad**. Pág. 87.



El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala estipula: "Artículo 3. Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República".

Los elementos del municipio se encuentran referidos en el Artículo 4 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala que preceptúa: "Entidades locales territoriales. Son entidades locales territoriales:

- a) El municipio.
- b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.
- c) Los distritos metropolitanos.
- d) Las mancomunidades de municipios".



El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Artículo 5. Servicio a los intereses públicos. Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”.

Otro de los elementos que contiene el municipio es el elemento teleológico, que consiste en la finalidad que sintetiza en cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado; en ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo velar por la integridad del territorio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio económico, natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes y se encuentra regulado en el Artículo 7 del Código Municipal.

3.3. Importancia

La Constitución Política define una doble función institucional del municipio: por un lado, es una entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios; y por otro, es el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo. El Municipio ya no puede tomar todas las decisiones sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, que pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades.



3.4. Sistemas de gobierno municipal

Las características que la doctrina administrativa ha destacado de los diversos sistemas de gobierno municipal en los Estados modernos son:

- a) Sistema unitario: existe una sola administración pública que es la estatal, de forma que la local es parte o esté subordinada a ésta. Dentro del sistema unitario de administración pública estatal destaca la organización de la administración local.

"La administración de los entes locales y su inserción en lo que se ha llamado Estado comunidad se produce lenta, pero progresivamente, en el siglo XIX y alcanza su cuota definitiva en el XX".¹³

A partir de este momento, el sistema unitario continental de organización de la administración pública, se convierte en un sistema binario integrado por la administración del Estado, de una parte, y la administración local, de otra.

La pervivencia de los municipios ha de basarse, para evitar contradicciones ideológicas, en la libertad de asociación de los individuos. El Estado liberal parte, como es sabido, del dogma de la separación del Estado y la sociedad. Pues bien, los entes locales son sociedad y no Estado. Así, la aparente contradicción

¹³ Santamaría. Ob.Cit. Pág. 90.



de pervivencia de cuerpos intermedios, reductos de antiguos privilegios estamentales, se desvanece.

b) Sistema binario: existe una administración del Estado, o dos si se trata de un estado compuesto, y una administración local, que puede presentar dos modalidades.

- Sistema binario de administración local indirecta: surge como evolución del sistema unitario, a medida que se van desprivatizando los entes locales y adquieren rango de administración pública, la administración local, formalmente autónoma y dotada de personalidad jurídica, se caracteriza, en la práctica, por ser un instrumento de administración del estado en el territorio.

Ello sin perjuicio de su coexistencia con una administración pública periférica monocrática, que no ofrece, en ningún caso, la resistencia de entes colegiados, de base representativa y con unos intereses peculiares, distintos cuando no contrapuestos a los del Estado.

- Sistema binario de administración local autónoma: es la que caracteriza el modelo italiano y español. Hoy se puede desconocer, debido a las profundas transformaciones sociales y económicas de la civilización occidental y la necesidad de una administración estatal o de los fragmentos de Estado unitario moderno.



Pero el reducto de unas estructuras locales basadas en los principios de la auto administración y con un haz de competencias suficientes amplio y financieramente cubierto, es una exigencia de la sociedad democrática.

La tendencia actual del sistema bancario de administración pública se orienta hacia una administración local autónoma, pero esta puede presentar dos variantes:

- Administración local separada: en la que las dos esferas administrativas territoriales se conduzcan como dos compartimentos, sin más comunicación que una excepcional tutela estatal o regional. Las competencias locales son, en esta variante, exclusivas por materias, aunque las leyes especiales se encargan, luego, de desmentir la clausura general aparentemente beneficiosa para la autonomía local, al atribuir al Estado potestades concretas que respondan a intereses locales.
- Administración local participante en la administración pública estatal o regional: se refiere a un ente autónomo y ello no significa competencia exclusiva y separada del Estado por materias, sino atribución local, por las leyes, de potestades concretas, verticalmente con el Estado o con la región. La gestión de un determinado sector de actividad pública, se realiza en una especie de administración mixta, compartida por diversas entidades públicas del Estado o de la región y de los entes locales, satisfaciendo, de esta forma, sus respectivos



intereses con frecuencia de imposible separación, y atendiendo al criterio de una división horizontal o por materias.

3.5. Clasificación

La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y, en buena medida, los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan una administración pública centralizada, por lo que el Estado se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de las funciones delegándolas en representantes locales municipalidades. Los principales sistemas de gobierno municipal son los siguientes:

- a) **Sistema de democracia directa:** en este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como cabildo abierto.

En los municipios pequeños es donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, como los que se dan en las grandes urbes, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios.



- b) Sistema de democracia representativa: la representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al Alcalde o intendente en una forma interna.

"Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población. Actualmente, es el sistema que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se presentan en las grandes urbes. Es indispensable este sistema para la prestación de los servicios públicos municipales, que las grandes metrópolis necesitan".¹⁴

- c) Sistema democrático: este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o concejo municipal, que es directamente destinado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local el que recibe todo impulso de la vida municipal. El Alcalde mayor, es designado por el consejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad se justifica más en la dignidad que

¹⁴ Galindo. **Ob.Cit.** Pág. 66.



en el poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra en cada una de las materias.

- d) Sistema democrático de separación de poderes: este sistema se distingue del anterior, puesto que en aquél hay confusión de poderes y existe una verdadera separación de los mismos, aún cuando en ambos existe la forma democrática.

En este sistema se observa una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el consejo electoral y tiene una base puesto que recibe el mandato municipal del pueblo. Se recibe la investidura de sus representantes mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

- e) Sistema autoritario: este sistema nace de la realidad política y es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. El sistema tiene lineamientos que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio.

En cuanto a la estructura de este sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo los siguientes: el consejo, el magistral y el Alcalde.



El consejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el órgano que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magisterio que, era elegido por el consejo, actuaba con cierta independencia. Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era bien el técnico el que hacía de su oficio una verdadera profesión contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones. Con el fin de lograr una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se incorporaron al gobierno municipal, elementos ajenos al consejo con alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.

- f) Sistema de gobierno municipal en Guatemala: al hacer un análisis de los sistemas de gobierno municipal, se puede afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adapta más al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder, siendo indispensable cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.



Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la administración municipal, obligatorios y de los que depende toda la actividad administrativa municipal.

- **Órganos deliberantes:** en los sistemas modernos municipales, el poder del consejo se encuentra en el órganos deliberativos cuando la corporación no constituye el equivalente del órganos legislativo estatal en su estricto sentido, ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos.

Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a la reglamentación dada por las leyes que determinan su creación y funcionamiento.

La diferencia consiste en que los órganos legislativos nacen de leyes mientras que los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarlos emana del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste.

El órgano deliberativo comunal es pluripersonal y es denominado consejo y ayuntamiento. El órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado consejo deliberante y se encuentra integrado por el número de



miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano, cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas, como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

- Órgano ejecutivo: este órgano es unipersonal, a diferencia del deliberante que es pluripersonal, y se denomina así por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.



CAPÍTULO IV

4. Estudio de la mancomunidad y su aplicabilidad en los municipios del departamento de Suchitepéquez

Dentro de los elementos que integran el municipio, la organización municipal y el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos es un tema de especial importancia, ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo de elección de órganos y del propio principio de autonomía local capacidad de auto organización.

"El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del municipio. Así pues, al consejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios".¹⁵

Ahora bien, el municipio no puede ser, ni en las poblaciones más pequeñas, un órgano simple y único, es decir un organismo unicelular. Son tantas y tan variadas las resoluciones que diariamente deben adoptar los concejos para ejercer efectivamente sus funciones de gobierno y administración municipal, que no es imaginable que todas las resoluciones puedan ser adoptadas por el consejo reunido en consejo plenario,

¹⁵ Brea. Ob.Cit. Pág. 97.



siendo estas resoluciones las que puedan ser adoptadas por el consejo reunido en consejo plenario.

Por este motivo, el ordenamiento ha configurado la organización municipal como una estructura compleja. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el consejo, pero éste no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos que lo forman. Por tanto, el establecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el consejo pueda actuar.

Desde otra perspectiva, también hay que tener en cuenta que, tanto desde un punto de vista jurídico como político, interesa determinar hasta qué punto de resolución, acto o acuerdo determinado, adoptado por un miembro o por un grupo de miembros del consejo, expresa efectivamente la voluntad municipal. Este es uno de los otros retos de la organización municipal y se refiere a establecer una estructura perfectamente delimitada de órganos municipales y distribuir entre ellos las atribuciones públicas que corresponden a los municipios, de manera que, en sus parcelas respectivas, cada órgano esté en condiciones de expresar la voluntad municipal.

4.1. Órganos municipales

Las decisiones del consejo necesitan siempre un quórum legal que consiste en la simple mayoría, pero además de este quórum existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante, por ejemplo, la enajenación de bienes, contratación



de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal.

Aparte de las atribuciones de gobierno que tiene la corporación o consejo, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones.

Los ayuntamientos o corporaciones municipales, en forma especial tiene las siguientes atribuciones: celebran sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas; conocer todos los asuntos de orden público y de fiscalización de su patrimonio y de los ingresos y egresos; aprobación de su presupuesto municipal; emitir los reglamentos indispensables para el mejor desarrollo de sus atribuciones; conocer de los recursos que se interpongan contra el órgano ejecutivo y en general, conocer de todos los asuntos que interesen al municipio.

4.2. Competencias

El Código Municipal utiliza el término de corporación municipal o municipalidad; y señala que es la corporación autónoma integrada por el Alcalde y por los síndicos y concejales todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la de la minería que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal y es el órgano superior deliberadamente y de decisión de los asuntos municipales.



El número de los miembros del consejo, concejales y síndicos, se integra con base en el número de habitantes de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigentes. El número debe ser par o impar, situación que opera cuando se toman resoluciones a nivel del Consejo Municipal.

4.3. El Alcalde

Etimológicamente la voz alcalde proviene del arabe alcadi que significa el juez, o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.

Con respecto a las funciones tradicionales, el Alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no sólo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas. Generalmente, habían dos o más alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica todo el deseo de impedir la existencia de una persona, que, por razón del cargo que desempeñaba, ejerciera mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía el progreso de aquellas localidades.

Ciertamente, la delegación del gobierno que ostentan los alcaldes en el término municipal ha de fundarse en la confianza puesto que, el creciente volumen de los servicios locales exige que el cargo recaiga en persona idónea y competente.

Dentro de la estructura de la administración municipal guatemalteca, el Alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma.



Son atribuciones del Alcalde como órgano ejecutivo la Municipalidad, las siguientes:

- a) Dictar medidas de política y buen gobierno que sean conveniente a la buena marcha del municipio.
- b) Tramitar los asuntos administrativos, cuya aprobación corresponda al consejo municipal.
- c) Velar por el mantenimiento del orden público.
- d) Dictar en casos de emergencia, bajo su responsabilidad, medidas urgentes, informando inmediatamente al Gobernador Departamental o al Consejo Municipal.
- e) Nombrar, aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales, excepto el Secretario, el tesorero y el Registrador Civil, que es potestad del consejo municipal.
- f) Mantener la disciplina entre los empleados municipales y aplicar las sanciones correspondientes.
- g) Inspeccionar, dirigir y activar en lo económico y administrativo, las obras establecidas de asistencia social y educación que sean costeados con fondos municipales.
- h) Velar por la limpieza y salubridad del municipio en las calles, plazas, mercados, etc.
- i) Procurar el mejoramiento de las condiciones de los grupos indígenas de su territorio municipal.



- j) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de cuentas del inventario de todos los bienes municipales, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año.
- k) Hacer y mantener al día el inventario de las fuentes de caudales de agua de su jurisdicción y adoptando las medidas necesarias para la conservación, abundamiento y limpieza, cuidando que las fuentes que provean al vecindario estén convenientemente protegidas.
- i) Ordenar los pagos que deba efectuar la Tesorería municipal.
- m) Organizar y dirigir la policía municipal.
- n) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles.
- o) Otras atribuciones contempladas en la Constitución y las leyes. Así en el ejercicio de la presidencia del Consejo municipal, le corresponde al Alcalde: ser el medio de comunicación del Consejo y las demás autoridades, presidir las sesiones del Consejo municipal.

4.4. La mancomunidad y su aplicación en los municipios del departamento de Suchitepéquez

El departamento de Suchitepéquez se encuentra situado en la región Sur Occidental de Guatemala. Limita al Norte con Quetzaltenango, Sololá y Chimaltenango, al Sur con el Océano Pacífico, al Este con Escuintla, y al Oeste con Retalhuleu. La cabecera departamental está a una distancia de 165 kilómetros de la capital guatemalteca.



Los municipios del departamento de Suchitepéquez son 21:

- 1) Mazatenango.
- 2) Chicacao.
- 3) Cuyotenango.
- 4) Patulul.
- 5) Pueblo Nuevo.
- 6) Río Bravo.
- 7) Samayac.
- 8) San Antonio Suchitepéquez.
- 9) San Bernardino.
- 10) San José El Ídolo.
- 11) San José la Máquina.



- 12) San Francisco Zapotitlán.
- 13) San Gabriel.
- 14) San Juan Bautista.
- 15) San Lorenzo.
- 16) San Miguel Panán.
- 17) San Pablo Jocopilas.
- 18) Santa Bárbara.
- 19) Santo Domingo Suchitepéquez.
- 20) Santo Tomás La Unión.
- 21) Zunilito.

Dentro de las administraciones municipales existen una serie de divisiones administrativas que no siempre se encuentran reguladas dentro del Código Municipal, sino que son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal. Como se puede notar, dentro de las municipalidades no se



puede establecer una estructura uniforme, puesto que esta depende en mucho de su extensión territorial del número de habitantes, ya que ninguno de los municipios es exactamente igual ni tiene igual número de habitantes. La pequeña o gran estructura de cada una de las municipalidades, depende en mucho de las pocas o grandes necesidades de servicios públicos municipales.

"El juez, al recibir una denuncia, queja o reporte, dictará las medidas necesarias de urgencia y practicará las diligencias de prueba que considere oportunas y necesarias y dando audiencia a los interesados, conforme a la ley".¹⁶

El juez puede ordenar prácticas de cualquier diligencia o la presentación o exhibición de cualquier documento que considere necesario para el esclarecimiento de los hechos, fijando para ello un plazo que no exceda de cinco días, fijando dentro del mismo, la fecha en que deba practicarse la audiencia. La resolución o decisión final tendrá que hacer resumen de los hechos, consideración de la prueba y determinar si los hechos son o no constitutivos de infracción, imponiendo las sanciones que correspondan al responsable.

El Código Municipal decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: "Artículo 7. El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los

¹⁶ Arroyave. **Ob.Cit.** Pág. 86.



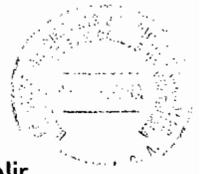
términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código”.

El Artículo 49 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Definición. Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”.

El Artículo 50 del Código Municipal Decreto 12-2002 de el Congreso de la República de Guatemala preceptúa: “Asociación de municipios en mancomunidades. Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos.

Las mancomunidades no podrán comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en el estatuto que les dio origen: En los órganos directivos de la mancomunidad deberán estar representados, todos los concejos municipales de los municipios que la integran”.

El Artículo 51 del Código Municipal Decreto 12-2002 de el Congreso de la República de Guatemala regula: “Procedimiento para la aprobación de los estatutos de las mancomunidades. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las



mancomunidades se determinará por la legislación de la materia y deberá cumplir además las reglas siguientes:

- a) La elaboración de los estatutos corresponderá a los concejales y síndicos de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.
- b) Cada Consejo Municipal de los municipios mancomunados aprobará los estatutos mediante acuerdo tomado por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes, debiendo contener el referido acuerdo los siguientes aspectos:
 1. El nombre, objeto, domicilio y municipios que constituyen la mancomunidad.
 2. El tiempo de su vigencia.
 3. El tiempo de su vigencia.
 4. El aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean y las cuotas ordinarias y extraordinarias a que se comprometan.
 5. La composición de su Junta Directiva, la forma de designarla, sus atribuciones y responsabilidades.
 6. El procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir con relación a su gestión y sus bienes.
 7. Los mecanismos de control de la mancomunidad.
 8. La definición de la parte, o cuota alícuota, que debe asumir cada municipio o sus concesionarios por la utilización de los servicios que presta la mancomunidad".

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural regula lo relacionado a los consejos departamentales de desarrollo que tienen como objeto apoyar a las municipalidades y velar por el cumplimiento de sus cometidos, formular políticas, planes



programas y proyectos de desarrollo del departamento, dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

La mancomunidad es la superación del ámbito territorial del municipio, como área idónea para la prestación de determinados servicios municipales y hace aparecer el asociacionismo municipal en sus dos fórmulas tradicionales de mancomunidades voluntarias y agrupaciones forzadas.

Las municipalidades no se mancomunan para hacer obra en beneficio de sus comunidades, pues las personas que ocupan los cargos de las corporaciones municipales se preocupan más por las aspiraciones políticas, o por seguir las directrices del partido político que los propuso, que por el desarrollo y bienestar de la población, razón por la cual no estudian ni analizan las ventajas que ofrece la mancomunidad de municipios, ya que para aplicar la mancomunidad es necesario que las corporaciones municipales, conscientemente dialoguen entre sí, para lograr mancomunarse y así lograr el desarrollo de sus municipios.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La mancomunidad de municipios, es la asociación voluntaria de dos o más municipios que procuran su desarrollo integral a partir de la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un período determinado y requieren de una estructura organizativa, además es una entidad o agrupación de personas naturales y bienes afectados, con una estructura administrativa que persigue un fin común, debido a que su personalidad empieza con el reconocimiento expreso o tácito del Estado.

En sentido jurídico, la mancomunidad hace referencia a la asociación libre de municipios, que crea una entidad local superior ya que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la leyes las atribuyen con el objeto de que se preste un servicio conjunto para todos los integrantes.

La Constitución Política de la República de Guatemala concede a las municipalidades autonomía para la administración y desarrollo con criterio económico, social y cultural, lo cual quiere decir que éstas pueden elegir o no el mancomunarse con otras municipalidades. Por otro lado, el Código Municipal regula la institución de las mancomunidades de municipalidades, que tiene por objeto la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales, siendo su aplicabilidad fundamental en el departamento de Suchitepéquez.



(

(



BIBLIOGRAFÍA

ALBI FERNÁNDEZ, Fabio Alejandro. **Derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Trotta, 1989.

ARROYAVE, Carlos Andrés. **Las resoluciones administrativas**. México, D.F.: Ed. mexicana, 1998.

BREA GARCÍA, Emilio José. **La mancomunidad**. México, D.F.: Ed. Gil Viña, 2012.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1987.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2004.

DE CASSO Y ROMERO, Ignacio. **Diccionario de derecho privado**. Barcelona, España: Ed. Labor, S.A., 1959.

DE PINA, Rafael. **Diccionario manual jurídico**. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. 1989.

FLORES, Norberto. **Las mancomunidades en los municipios de Guatemala**. Guatemala: Ed. ANAM, 2010.

GALINDO CAMACHO, Miguel. **Derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Bosch, 1986.



IVNISKY, Marina. **Derecho administrativo y Estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1997.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1986.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Fundamentos de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Porrúa S.A., 1990.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Tea, 1996.

Legislación:

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

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

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

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

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