

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



**LA VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE  
LESIVIDAD**

**CLAUDIA LILIANA GONZÁLEZ ALMENGOR**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2014**

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

**LA VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE  
LESIVIDAD**



**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre de 2014

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
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

**EL TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Jose Luis de Leon Melgar  
Vocal: Lic. Marco Antonio Arriola Zuñiga  
Secretario: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. José Luis Guerrero  
Vocal: Lic. Ronald David Ortíz Orantes  
Secretario: Lic. Mauro Danilo García Toc

**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).



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, 18 de febrero de 2013.

Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.

Licenciada  
LILIANA DEL ROSARIO NATARENO NORIEGA  
Ciudad de Guatemala

Licenciada LILIANA DEL ROSARIO NATARENO NORIEGA:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a) - Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de esta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por la estudiante: CLAUDIA LILIANA GONZÁLEZ ALMENGOR, CARNÉ No. 200912344, intitulado "LA VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE LESIVIDAD" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

Me permito hacer de su conocimiento que como asesora está facultada para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual regula: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis



cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo



Guatemala, 10 de junio de 2013

**Licenciado**

**Bonerge Amílcar Mejía Orellana**

**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**Presente.**



Estimado Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted y hago de su conocimiento que asesoré el trabajo de tesis de la Bachiller: **CLAUDIA LILIANA GONZÁLEZ ALMENGOR**, intitulado: **“LA VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE LESIVIDAD”**, por lo que respetuosamente le informo lo siguiente:

- a. Durante el desarrollo del presente trabajo la bachiller enfocó el tema con propiedad utilizando un lenguaje claro y fácil de comprender, ordenando los capítulos acorde al tema y a la investigación; es de indicar que el contenido científico es de carácter jurídico, el cual se analiza desde la perspectiva legal así como explicativa de los diferentes procesos que en materia se dan. Por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, reúne los requisitos exigidos por la reglamentación correspondiente, sino que además presenta una temática de especial importancia a nivel nacional en el sentido que la ponente logró establecer que efectivamente es necesario regular el proceso de lesividad propiamente para las municipalidades como entes autónomos.
- b. Dentro del desarrollo de la investigación el estudiante utilizó los métodos de investigación deductivo y analítico, así como el sintético, en la cual comprobó la hipótesis rectora al realizar diferentes análisis y observaciones apoyados por la técnica de las fichas bibliográficas las cuales resumieron la información obtenida



de diferentes fuentes, cumpliendo con los requisitos técnicos y científicos de una investigación de esta naturaleza.

- c. Durante el desarrollo del presente trabajo, se revisó la redacción y sugerí algunas correcciones de tipo gramatical las cuales eran necesarias para una mejor comprensión y estética del tema que se desarrolla, las cuales fueron aplicadas de forma correcta.
- d. En cuanto al contenido científico del presente trabajo de tesis radica en determinar la legitimidad y autonomía que corresponde a la municipalidad al deber recurrir al proceso contencioso administrativo especial, respetando dicha facultad otorgada por el ordenamiento jurídico guatemalteco.
- e. Las conclusiones y recomendaciones, comprenden los aspectos más importantes del tema tratado y se desarrollaron de una manera clara y sencilla conforme a los cambios que le indique a la estudiante las cuales son congruentes con la investigación.
- f. La bibliografía que se utilizó es suficiente ya que la información recabada se obtuvo de diversos libros de diferentes autores, así como tesis complementando con la utilización de legislación nacional, entre otros con relación al tema y conforme a la investigación que se realizó.

Por lo anterior, considero que el trabajo expuesto satisface los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público por lo que emito DICTAMEN FAVORABLE, para que el mismo continúe el respectivo trámite.

De manera muy respetuosa me suscribo de usted,

*Liliana del Rosario Natareno Noriega*

Licda. Liliana Natareno de Villagrán  
Abogada y Notario

**LILIANA DEL ROSARIO NATARENO NORIEGA**

**ABOGADA Y NOTARIA**



# USAC

## TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 29 de julio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante CLAUDIA LILIANA GONZÁLEZ ALMENGOR, titulado LA VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE LESIVIDAD. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CMCM/silh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO

Rorano



## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

Quien ha derramado en mí tantas bendiciones y ser infinitamente bueno conmigo. Por llenarme de fuerza y paciencia en los momentos difíciles.

### **A MIS PADRES:**

Edgar Rodolfo González Mayen y Lidia Argentina Almengor Velásquez, son mi mayor tesoro en la vida y mi ejemplo a seguir; por apoyarme, aconsejarme, quererme incondicionalmente pero sobre todo jamás darse por vencidos conmigo. Éste triunfo es para ustedes. Los amo.

### **A MIS ABUELITOS:**

Daniel González (Q.E.P.D), Natalia Mayen (Q.E.P.D), Aparicio Almengor (Q.E.P.D), quienes creyeron en mí y me han estado cuidado, los llevo en el corazón. A Argentina Velásquez, quien es una de las personas más importantes en mi vida, por aconsejarme y animarme; por ser un motivo más de superación y mi fortaleza de seguir esforzándome.

### **A MIS HERMANAS:**

Ana, Iris y Cristina, quienes más que hermanas han sido mis amigas. Gracias por el apoyo, compañía, cariño y sobre todo comprensión durante todo este tiempo. Por impulsarme a ser una mejor persona y siempre seguir adelante. Porque nos tenemos unas a otras sin importar que suceda. Las quiero mucho.

### **A MI FAMILIA:**

A mis tíos Henry, Sonia, Jorge, Mildred e Ileana; a mis primos y primas, por su apoyo, siempre estar pendientes y demostrarme su cariño. Por compartir conmigo estos momentos importantes.





**A LA FAMILIA MORALES  
MORALES:**

Gracias por abrirme las puertas de su hogar y apoyarme desde un inicio; por su confianza y muestras de cariño.

**A MARIO ANTONIO DE  
JESÚS MORALES  
MORALES:**

Porque sin esperarlo en ti encontré todo lo que necesito y quiero en la vida; un amigo y compañero pero más importante el dueño de mi corazón. Gracias por estar a mi lado en todo momento.

**A MIS AMIGOS:**

Karen Peralta, que has llegado a ser una hermana para mí, por tu amistad durante todos estos años y las infinitas risas y sueños compartidos. Edgar Álvarez, con tu apoyo y confianza hemos logrado grandes metas y esta es una de muchas. Por acompañarme en los buenos y malos tiempos. Marco Paz, por tu amistad incondicional, tus consejos y momentos inolvidables. Y demás amigos presentes que han llenado mi vida de muchas alegrías.

**A LA JORNADA  
MATUTINA:**

Por enseñarme el significado de las palabras perseverancia y esfuerzo. Que todo sacrificio tiene su recompensa. Al Lic. Rafael Godínez por aconsejarnos e impulsarnos; por enseñarme que no existe imposible y que la dedicación hace la diferencia.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por darme la oportunidad de crecer y alcanzar uno de mis mayores sueños. Por las enseñanzas y lecciones de vida. En especial a la Unidad de Tesis que ha dejado una huella en mi vida y me ha permitido conocer personas tan maravillosas.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción .....	i

### CAPÍTULO I

1. Conceptos fundamentales de derecho administrativo .....	1
1.1. Definición .....	1
1.2. Fuentes del derecho administrativo .....	2
1.3. Principios fundamentales del derecho administrativo .....	3
1.3.1. Principio de legalidad .....	3
1.3.2. Principio de juricidad o juridicidad .....	4
1.4. La administración pública .....	4
1.5. Sistemas de organización de la administración pública .....	6
1.5.1. La centralización o concentración administrativa .....	7
1.5.2. La descentralización administrativa .....	8
1.5.3. La desconcentración administrativa.....	9
1.5.4. La autonomía .....	10
1.6. El acto administrativo .....	11
1.6.1. Generalidades .....	11
1.6.2. Definición .....	11
1.6.3. Características .....	12
1.6.4. Clasificación de los actos administrativos .....	14
1.6.5. Vicios del acto administrativo .....	16
1.6.6. La impugnación de los actos administrativos .....	17
1.7. Procedimiento administrativo .....	18



Pág.

1.7.1. Nociones generales .....	18
1.7.2. Definición .....	19
1.7.3. Elementos del procedimiento administrativo .....	20
1.7.4. Fases del procedimiento administrativo .....	21
1.7.5. Recurso administrativo .....	22
1.8. El proceso contencioso administrativo .....	25
1.8.1. Elementos .....	26

## CAPÍTULO II

2. El municipio .....	29
2.1. Antecedentes .....	29
2.2. Definición .....	31
2.3. Elementos .....	32
2.4. Los fines del municipio .....	35
2.5. Municipalidad .....	36
2.6. La administración municipal .....	37
2.7. Organización administrativa municipal .....	38
2.7.1. Impugnación de los actos municipales .....	45

## CAPÍTULO III

3. Servicios públicos .....	47
3.1. Ideas generales .....	47



	<b>Pág.</b>
3.2. La función pública, servicio público y obra pública .....	49
3.3. Definición de servicio público .....	50
3.4. Características del servicio público .....	51
3.5. Elementos esenciales del servicio público .....	52
3.6. Servicio público y servicio social .....	54
3.7. Servicios públicos propios y servicios públicos impropios .....	55
3.8. Concesiones .....	55
3.8.1. Definición .....	56
3.8.2. La concesión de servicios públicos en Guatemala .....	57
3.8.3. Intervención de los servicios públicos concesionados .....	59
3.9. Contratos administrativos .....	61
3.9.1. Contratos civiles y contratos administrativos .....	62
3.9.2. Elementos de los contratos administrativos .....	63
3.9.3. Características de los contratos administrativos .....	65
3.9.4. Principios del contrato administrativo .....	66
3.9.5. Definición de contrato administrativo .....	68
3.9.6. Clases de contratos administrativos .....	69
3.9.7. Actividades previas a la contratación administrativa .....	70
3.9.8. Extinción de los contratos administrativos .....	72



Pág.

## CAPÍTULO IV

4. Declaratoria de lesividad .....	75
4.1. Definición .....	75
4.2. Elementos .....	76
4.3. Naturaleza jurídica .....	77
4.4. Presupuesto fundamental .....	77
4.5. Efectos de la lesividad .....	79
4.6. Declaración de lesividad .....	80
4.7. Regulación legal de la lesividad en el ordenamiento guatemalteco.....	81
4.8. Proceso contencioso administrativo especial .....	84
4.8.1. Generalidades .....	84
4.8.2. Justificación .....	86
4.8.3. Tramitación .....	86
4.8.4. Efectos de la sentencia del proceso de lesividad .....	93

## CAPÍTULO V

5. Autonomía municipal ante la declaratoria de lesividad .....	95
5.1. Autonomía y descentralización municipal en Guatemala .....	95
5.2. La verdadera competencia ante la declaratoria de lesividad municipal...	100
5.3. Situación actual de la autonomía municipal .....	102
5.4. ¿Cómo se debe regular el proceso de lesividad en la legislación guatemalteca? .....	109



	<b>Pág.</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>115</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>119</b>



## INTRODUCCIÓN

La declaración de lesividad es el derecho de petición que posee la administración pública ante actos o resoluciones administrativas que causen daños o perjudiquen sus derechos e intereses públicos. Con el objeto de que estos sean dejados sin efectos lo cual da origen al proceso contencioso administrativo especial. Debido a que no pueden ser revocados de oficio y haberse agotado la vía administrativa.

Según la Ley de lo Contencioso Administrativo, si un acto o resolución administrativa se considera perjudicial a sus intereses o derechos, será declarado lesivo por el Presidente de la República en Consejo de Ministros por medio de un Acuerdo Gubernativo. Sin embargo, no se encuentra regulado el proceso de lesividad para entidades autónomas, específicamente a las municipalidades.

Se estableció dentro de la legislación guatemalteca quién es el competente para realizar la declaratoria de lesividad así como el procedimiento contencioso administrativo que se debe desarrollar por parte de las municipalidades sin que se vulnere su autonomía por parte de entidades centralizadas.

La hipótesis se comprobó al establecer que en caso de que la municipalidad estime nocivo un acto o resolución administrativa, serán las autoridades administrativas municipales correspondientes las responsables de acuerdo a lo regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo como en el Código Municipal.



Los métodos empleados dentro de este análisis fueron: el analítico, sintético y deductivo. Las técnicas utilizadas fueron: la investigación documental, recopilación y ordenamiento de datos; se plantearon las conclusiones y recomendaciones correspondientes, comprobando la hipótesis planteada y los objetivos propuestos.

El presente trabajo de investigación se divide en cinco capítulos: El primero de ellos se refiere al derecho administrativo, sus fuentes de derecho, principios rectores y el acto administrativo con sus generalidades; el segundo capítulo contiene el municipio, antecedentes, elementos y fines; el tercer capítulo se desarrolla en torno a los servicios públicos, sus características, elementos esenciales, su concesión y regulación; en el cuarto capítulo se encuentra lo referente a la declaratoria de lesividad, elementos, naturaleza jurídica, presupuesto fundamental y sus efectos; finalmente el quinto capítulo se realiza un breve análisis sobre la declaración de lesividad por parte de la municipalidad como ente autónomo, concretizando el proceso de lesividad en la legislación correspondiente.

Este informe se elabora con el fin de que sea un aporte para el Estado de Guatemala, a través de las municipalidades, para que al existir detrimento a sus derechos e intereses se pueda llevar a cabo el procedimiento contencioso de lesividad propiamente especial para estos organismos descentralizados y autónomos. Regulando y garantizando la autonomía, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.





## CAPÍTULO I

### 1. Conceptos fundamentales de derecho administrativo

#### 1.1. Definición

En el derecho administrativo, se han presentado diversas y variadas definiciones. Estableciendo a grandes rasgos como: “el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo”<sup>1</sup>. Sin embargo, únicamente considera el aspecto formal y no su naturaleza o el contenido de las normas que desarrolla.

Otros autores definen el derecho administrativo como: “el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares”<sup>2</sup>. Esta igualmente criticada por existir otras ramas del derecho que abarcan la regulación de esas relaciones. Como se puede apreciar, para poder definir de manera correcta y completa al derecho administrativo se debe complementar el aspecto formal junto con el aspecto material.

De acuerdo a Hauriou, define el derecho administrativo como: “la rama del derecho público que regula: 1º La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2º Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 91.

<sup>2</sup> **Ibid.**



públicos; 3º El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen”<sup>3</sup>.

En base a lo anteriormente expuesto, estimo al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas, principios, doctrinas e instituciones que regulan el funcionamiento, organización y normas de la administración pública, como su relación con los particulares. Sin olvidar la prestación de servicios públicos, derechos y obligaciones de ambos sujetos.

## 1.2. Fuentes del derecho administrativo

De acuerdo a la Real Academia Española, fuente es considerado como: “principio, fundamento u origen de algo”<sup>4</sup>. En ámbito jurídico propiamente, Manuel Ossorio lo observa, en base a Hans Kelsen, como: “la forma de creación de la norma”<sup>5</sup>.

Ahora bien, partiendo de un punto legal, la Ley del Organismo Judicial establece en el Artículo 2: “La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia, la complementará.” Por lo que la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, tomando como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema y fundamental del Estado.

---

<sup>3</sup> **Ibid.**

<sup>4</sup> Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>. (Consultado: Guatemala 25 de mayo de 2013).

<sup>5</sup> Ossorio, Manuel. <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales-> (Consultado: Guatemala 25 de mayo de 2013).



No existe una clasificación o estimación de fuentes del derecho administrativo unánime, existiendo autores que acepten exclusivamente la ley como fuente jurídica administrativa acompañada de la costumbre y la doctrina; y existen otros que estiman en mayor amplitud la existencia de procesos de formación de la ley, señalando reglamentos, tratados y convenios internacionales, principios generales del derecho y la práctica administrativa.

Las fuentes del derecho administrativo se basaran de acuerdo a la legislación particular de cada Estado.

En Guatemala, las fuentes se presentan de acuerdo a su orden jerárquico, principiando por la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes de carácter constitucional; leyes ordinarias (para el presente trabajo administrativas); Reglamentos, Acuerdos y ordenanzas o resoluciones municipales.

### **1.3. Principios fundamentales del derecho administrativo**

#### **1.3.1. Principio de legalidad**

En general, legalidad significa conformidad con la ley o calidad de ley. Llamando principio a aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, y por lo tanto todos sus actos deben ser conforme a lo establecido. Expresado comúnmente dentro de los cuerpos normativos como inválido todos los actos fuera de las leyes vigentes del Estado.



“La legalidad persigue dos objetivos primordiales: a) Dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado; y b) Dar firmeza a las decisiones administrativas”.<sup>6</sup>

### 1.3.2. Principio de juricidad o juridicidad

Manuel Ossorio define la juridicidad como: “tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos y sociales”<sup>7</sup>. Consiste en que toda actuación de funcionario o empleado público debe ser basada en principios generales e instituciones doctrinarias del derecho administrativo. Derivando la restricción de la arbitrariedad ante la falta de ley en determinado asunto. Constituyendo uno de los pilares fundamentales del derecho público y que garantiza una efectiva limitación del ejercicio del poder público y la existencia de un Estado de Derecho.

### 1.4. La administración pública

De acuerdo a Manuel Ossorio administración es: “el ordenamiento económico de los medios de que se dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades”<sup>8</sup>.

De manera más adecuada para el desarrollo del presente tema, se parte de los elementos para otorgar finalmente un concepto. La administración pública se compone

<sup>6</sup> Torres, José Danilo. **Aplicabilidad del proceso contencioso administrativo por declaratoria de lesividad de concesión municipal**. Pág. 11.

<sup>7</sup> Ossorio. **Ob. Cit.** <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales-> (Consultado: Guatemala 25 de mayo de 2013).

<sup>8</sup> **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales->. (Consultado: Guatemala 25 de mayo de 2013).



necesariamente del objeto de satisfacer necesidades colectivas, como una actividad estatal sin ser considerada legislativa o judicial, bajo los parámetros que dispone la ley.

Por lo anteriormente establecido, se presenta dentro del orden del poder ejecutivo quien la ejerce a través de sus órganos. Con el objetivo de organizar y prestar los servicios públicos.

La finalidad de la administración pública es alcanzar el bien común de los particulares, el cual se logra dentro de los términos establecidos por el ordenamiento jurídico. En el caso de Guatemala, se lograría el bienestar social por medio del efectivo funcionamiento de la administración pública que se encuentra a cargo de personas que ejecutan funciones de tal naturaleza.

La administración pública, al igual que los demás organismos estatales, no tiene personalidad jurídica propia. Pero si es considerado como uno de los medios por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

Conceptualizando, es aquella función que realiza el Estado, de orden ejecutivo que consiste en una actividad continua y concreta, con el fin de satisfacer directamente a los particulares en las necesidades colectivas para alcanzar el bien común; dentro del ordenamiento jurídico establecido.



## 1.5. Sistemas de organización de la administración pública

Algunos autores denominan a los sistemas como formas de organización administrativa.

En Guatemala, la administración pública, como todo elemento parte del Estado requiere organizarse para realizar la actividad atribuida de manera rápida y eficaz con el fin de satisfacer de mejor manera a las necesidades colectivas del país.

La organización de la función administrativa comprende:

- Las potestades o poderes, de que están dotadas las instituciones administrativas (la competencia).
- El límite territorial o técnico funcional para ejercer la competencia administrativa.
- La jerarquía si son órganos centralizados, la descentralización, la autonomía, según guarden los entes públicos, relación de dependencia o independencia dentro del cuadro administrativo integral de la administración.

Rafael Godínez Bolaños, establece que: "Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la



duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política."<sup>9</sup>

Encontrando finalmente, cuatro sistemas o formas de organización de la administración pública: centralización o concentración, desconcentración, descentralización administrativa y autonomía.

### **1.5.1. La centralización o concentración administrativa**

Los órganos administrativos se organizan en orden jerárquico, partiendo del superior (sin importar si es unipersonal o pluripersonal) al inferior. Siendo el primero quien decide y dirige los asuntos administrativos. Resaltando la característica de dependencia, obediencia y subordinación directa e inmediata. En Guatemala, en dichos órganos de la administración pública se encuentra como superior al Presidente de la República.

Entonces se puede definir a la centralización o concentración administrativa como: "Sistema de organización de la administración pública que ordena jerárquicamente a sus órganos, mediante normas legales que le otorgan a un órgano supremo unipersonal o colegiado el ejercicio del poder público, originando facultades de decisión política y técnica, nombramientos y destituciones, revisión de actos, establecer competencias e

---

<sup>9</sup>Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 1.

imponer sanciones a sus órganos subordinados, que deben obedecer sin mayor ámbito de decisión".<sup>10</sup>

Del Río González citado por Castillo menciona que: "La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la Administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos Órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la ley."<sup>11</sup>

### **1.5.2. La descentralización administrativa**

Sistema de organización administrativa en la cual el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a otro órgano administrativo inferior, que funciona por medio de entidades autónomas que se caracteriza por la independencia otorgada por la ley constitucional y la ley orgánica emitida por el Congreso de la República. Creando entidades públicas diferentes al Estado, pero aún parte de la misma estructura.

---

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 3

<sup>11</sup> Castillo, María de los Ángeles. **La creación y modificación de entidades descentralizadas y autónomas como una facultad del congreso de la república con una mayoría calificada.** Pág. 22.





Dichos órganos descentralizados cuentan con capacidad plena para ser sujetos de derechos y obligaciones, gozando de independencia administrativa. Se les otorga un patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines, poseen un régimen jurídico particular que regula personalidad, objeto y actividad; y cuentan con la facultad para preparar su presupuesto en cuanto a sus ingresos y egresos.

### **1.5.3. La desconcentración administrativa**

Esta forma de organización consiste en el traslado, de decisión a algunos órganos que desarrollan funciones especiales y técnicas al momento de prestar determinados servicios públicos. Mismo que requieren de conocimientos especiales que permiten prestarlos con mayor seguridad y eficacia. Siendo éste reconocido de manera legal por medio de la Constitución Política de la República de Guatemala, decretos del Congreso de la República, Acuerdos Gubernativos o de entidades autónomas.

Importante resaltar que aún con esta delegación de autoridad relativa, específicamente libertad funcional; los recursos patrimoniales y financieros, reglamentos y decisiones políticas están a cargo del órgano supremo de cada institución. Lo cual nos permite observar que el sistema centralizado no desaparece en ningún momento.

En otras palabras, tiene lugar cuando el órgano superior otorga de manera legal ciertos poderes al órgano inferior para que éste desarrolle específicamente las facultades dadas en cierta materia, correspondientes a su competencia.



#### 1.5.4. La autonomía

Es aquella que tiene lugar cuando el Estado, por disposición de ley, transfiere determinadas facultades y atribuciones a un órgano administrativo, caracterizándose por poseer personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de sus derechos y obligaciones; constituyendo un órgano distinto al Estado. Distinguiendo que goza de plena independencia funcional, administrativa, financiera, política y jurídica. Aún mencionado lo anterior se debe aclarar que dichos órganos autónomos jamás podrán ser soberanos, característica exclusiva del Estado.

Sin embargo, se argumenta que la única diferencia entre el sistema de descentralización y la autonomía, es en el ámbito político, debido a que la autonomía es el poder de la propia legislación. Tal como se mencionó dicho ente tiene autonomía administrativa, política y jurídica; capaz de tomar sus propias decisiones, gestionar sus propios asuntos, designar sus propias autoridades (nombramientos y destituciones).

Agregando que la autonomía financiera es mayor, presentando su elemento esencial autarquía que permite su autofinanciamiento disponiendo de sus recursos y medios de captación sin necesidad de recurrir al Presupuesto General de la Nación.

## 1.6. El acto administrativo

### 1.6.1. Generalidades

La actividad administrativa se caracteriza por las diversas actuaciones que ejercen las autoridades y agentes administrativos del Estado que proyecta la decisión de los órganos de la administración; y con ello la serie de trámites que realizan dichos sujetos que constituyen lo que se denomina actos administrativos en donde se realizan una serie de actividades dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, de dar satisfacción de las necesidades públicas, es decir, el bien común de los habitantes.

Sin embargo, dicha expresión puede considerarse desde varios puntos de vista, por lo que pone de manifiesto que tampoco existe un criterio uniforme de su definición.

### 1.6.2. Definición

“Es una declaración de voluntad emitida unilateralmente por los órganos centralizados y desconcentrados y las entidades descentralizadas y autónomas de la Administración Pública, en forma concreta y que producen efectos jurídicos directos e inmediatos, entre el Estado y las personas a quienes va dirigido, a partir de su conocimiento (por medio de publicaciones o notificaciones) y desde que se consideren firmes y definitivos”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los actos administrativos**. Pág.8.



Sin olvidar, que el acto administrativo se puede llegar a exteriorizar de diferentes formas; como por ejemplo a través de reglamentos, concesiones, proyectos de ley, ordenes circulares o resoluciones administrativas.

Para el Profesor R. de Velasco citado por Romero, menciona: “Es toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar, o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”<sup>13</sup>.

Una definición final que se llega a establecer es que acto administrativo es aquella declaración unilateral de voluntad, ejecutiva emitida por la Administración pública a través de sus diversos órganos y entidades estatales; que producen efectos jurídicos directos entre las personas y el Estado con el objeto de satisfacer necesidades públicas.

### 1.6.3. Características

Una vez desarrollada una definición base de acto administrativo con todos sus elementos incorporados, se puede establecer ciertas particularidades.

- **Público:** Basado en un principio constitucional, de publicidad y de libre acceso a la información; donde todo acto del Estado y su administración debe ser conocido por la población a quienes va dirigido.

---

<sup>13</sup> Romero Pérez, Jorge. **Derecho administrativo especial: contratación administrativa.** Pág. 10.

Propio del acto administrativo ya que produce los efectos legales a partir de su manifestación material sea a través de una notificación, publicación, reglamentos, concesiones, proyectos de ley, ordenes circulares o resoluciones administrativas. Los cuales se convierten en derechos y obligaciones tanto para el Estado como para el particular.

- **Directo y concreto:** el acto administrativo ejecuta asuntos de hechos reales específicos y que al momento de su emisión el sujeto receptor es susceptible de ser identificado o individualizado para su cumplimiento.
- **Legítimo:** Se considera así el acto que es producto del ejercicio de los funcionarios públicos competentes legalmente.
- **Irretroactivo:** produce efectos a partir de la publicación o notificación correspondiente, siempre y cuando éste no se haya impugnado.
- **Definitivo:** una vez aceptado el acto administrativo por el interesado sin sufrir ninguna modificación o interposición de recurso administrativo o acciones judiciales, éste se considerará como firme y definitivo.
- **Unilateralidad:** El acto administrativo es una declaración unilateral y concreta de la Administración, la cual no necesita la voluntad del particular.



- **La revocabilidad:** Esto significa que existe una posibilidad de dejar sin efecto el acto administrativo.

#### **1.6.4. Clasificación de los actos administrativos**

Anteriormente, se ha dicho que existe una pluralidad de definiciones de acto administrativo, su clasificación no es la excepción; ya que se han presentado una gran cantidad de clasificaciones.

- **Por su contenido**

- a) Imperativos: aquel que contiene un mandato de hacer o no hacer, para producir una conducta determinada.
- b) Conformadores: son los que van dirigidos a crear, modificar o extinguir una relación jurídica concreta o una situación jurídico-administrativa del administrado.
- c) Declarativos: aquellos que de manera tácita conllevan declaraciones sobre determinadas propiedades, donde su existencia o ausencia produce determinadas consecuencias jurídico-administrativas.
- d) Registrales: referente a la acreditación y consignación que se debe realizar en los registros competentes y relacionados.



- **Por sus efectos**

- a) Internos: aquellos que tienen sus efectos jurídicos dentro de la esfera de la Administración Pública. Y cuyos efectos no perjudican a los particulares.
  
- b) Externos: surten sus efectos en el ámbito externo de la Administración Pública y afectan a los destinatarios de los efectos jurídicos como a los particulares o entidades del Estado.

- **Por el órgano que los dicta**

- a) Simples: es la que emana de una sola voluntad, en ejercicio de una competencia administrativa exclusiva; en otras palabras lo dicta un solo órgano o entidad.
  
- b) Complejos: son el producto de la decisión de varias competencias, es el acto emitido por varios órganos administrativos con distintas competencias.

- **Por los efectos que produce sobre el administrado**

- a) De limitación: presentan prohibiciones u órdenes que disciplinan el ejercicio de los derechos de los particulares. Es limitativo cuando los efectos que produce consisten en prohibiciones o cargas que disminuyen el patrimonio o ejercicio de dichos derechos de las personas.

b) De ampliación: aquellos que amplían la esfera de los derechos de los particulares a quienes va dirigido; sea reconociendo el ejercicio de derechos o eliminando obstáculos para tal ejercicio.

– **Por la decisión que contiene el acto administrativo**

a) Reglados: cuando la ley señala el procedimiento, requisitos y sentido de la resolución final que puede ser de ampliación o limitación. Son aquellos que se producen a partir de disposiciones legales que desarrollan reglas específicas reguladoras de la actividad de la Administración en materia determinada.

b) Discrecionales: afirma Fraga<sup>14</sup>, que éste tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o qué sentido tendrá su actuación.

### **1.6.5. Vicios del acto administrativo**

Como se menciona anteriormente, el acto administrativo será perfecto si en él concurren los elementos que lo hacen válido. Y si se encuentran parcial o totalmente privados de alguno de estos elementos sean de forma o fondo, se les considerarán viciados.

---

<sup>14</sup> Balbé, Manuel. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 194.





De acuerdo a Godínez<sup>15</sup> se pueden clasificar los vicios de la siguiente forma:

- a. Actos jurídicamente inexistentes
  
- b. Actos anulables
  - b.1. Actos viciados de nulidad absoluta
  
  - b.2. Actos viciados de nulidad relativa

#### **1.6.6. La impugnación de los actos administrativos**

Impugnación, considerada como toda objeción, refutación o contradicción; mostrada por la persona (individual o colectiva, nacional o extranjera, pública o privada) al considerarse perjudicados por los actos o resoluciones administrativos; presentando los recursos legales oportunos.

Dichos recursos administrativos pueden ser resueltos por el mismo funcionario que haya resuelto (justicia retenida) o por el superior jerárquico del funcionario que tomó la decisión o incluso por otro órgano administrativo externo (justicia delegada).

---

<sup>15</sup> **ibid.** Pág. 198.

Una vez aclarado el recurso administrativo, la vía administrativa se considera agotada y la resolución firme para la administración del Estado. Sin embargo, el que se presume afectado (sujeto legitimado) puede recurrir a la acción en la vía judicial. Siendo competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia.

## **1.7. Procedimiento administrativo**

### **1.7.1. Nociones generales**

Dentro del derecho administrativo, es considerado uno de los temas de suma importancia; porque es un mecanismo de garantía para los particulares administrados ante las disposiciones administrativas.

En el orden administrativo el derecho procesal se denomina procedimiento administrativo que viene a conformar la demostración material y jurídica de la forma como se ejercen las funciones públicas; y registra el modo como los funcionarios públicos desarrollan sus atribuciones.

Este inicia ante el poder administrativo, conformado por una serie sucesiva de actuaciones legales que dan seguridad jurídica y una garantía para los particulares, que son resueltas por sus órganos, a través de solicitud escrita de las autoridades, instituciones o los mismos particulares. Mismo que finaliza con un acto declarativo emitido por la administración pública en nombre del Estado, a través de funcionarios públicos que la dirigen, denominada resolución administrativa de fondo. Dichas

actuaciones constan por medio de actas, formatos, formularios, informes, oficios, diligencias, memoriales, entre otros; que ordenadas cronológicamente constituyen el expediente administrativo<sup>16</sup>. El cuál es la representación material del procedimiento y se encuentra bajo la custodia y responsabilidad de los mismos funcionarios públicos.

### 1.7.2. Definición

“El derecho procesal administrativo como la disciplina jurídica que tiene por finalidad, de un lado, estudiar los principios conforme a los cuales han de funcionar los elementos que integran la administración pública; y de otro, fijar las normas que han de tenerse presente en la formación y sustanciación de los expedientes relativos a los diversos procedimientos administrativos de que han de valerse la Administración y los particulares para la consecución de sus fines”<sup>17</sup>.

Calderón Morales, citado por Balbé establece que: “es la serie de fases o etapas que comprende el expediente administrativo, que se ejecutan por sí o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa”<sup>18</sup>.

Se encuentra constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en ley, esto para garantizar a los administrados, que la administración no va actuar arbitrariamente, velando por el orden público en garantía del interés general.

<sup>16</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **El procedimiento administrativo**. Pág. 2.

<sup>17</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique. **Ob. Cit.** Pág. 14.

<sup>18</sup> Balbé, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 213.

Podemos definir al procedimiento administrativo como el conjunto ordenado de actuaciones legales que inicia a solicitud o de oficio, que están a cargo de funcionarios públicos que emiten resoluciones de fondo, en el ejercicio de las atribuciones asignadas por la ley.

### 1.7.3. Elementos del procedimiento administrativo

Luego de establecer la definición de lo que es tal procedimiento, se pueden ubicar claramente sus componentes esenciales, dentro de los cuales se pueden mencionar:

- a) **Inicio de oficio o petición de interesado:** Un procedimiento comienza de oficio cuando es por impulso de la propia Administración, generalmente sucede cuando el particular ha violado una norma legal o reglamentaria. Y por otro lado, a petición del administrado, cuando éste mismo es él el responsable del impulso del procedimiento.
- b) **El órgano administrativo:** Considerado como el elemento más importante, ya que todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante órganos administrativos competentes. Siendo éste el medio por el cual se manifiesta la voluntad estatal.
- c) **La competencia administrativa:** Vinculado con el elemento anterior, como se mencionó, todo órgano administrativo debe de tener competencia administrativa para poder decidir en determinado caso presentado.

d) **El administrado:** Entendiendo como administrado a toda la población a la que se debe la administración pública. Es por ello que es un elemento indispensable.

#### 1.7.4. Fases del procedimiento administrativo

Todo procedimiento, sin importar su naturaleza tiene particularidades, etapas propias, trámites judiciales o bien administrativos. Esto dependiendo del sistema de organización administrativa y sus órganos administrativos.

Brevemente se puede mencionar que el procedimiento administrativo consta de las siguientes etapas<sup>19</sup>:

- Inicio de oficio o a petición de parte
- Decreto de trámite
- Notificaciones
- Intervención de terceros
- Diligencias o Pruebas
- Intervención de la Procuraduría General de la Nación
- Análisis de evidencia o información recabada
- Resolución de fondo

---

<sup>19</sup> Calderón M. Hugo. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 57.



### 1.7.5. Recurso administrativo

Son los medios legales otorgados a los particulares para obtener de la administración la revisión de un acto administrativo, con la finalidad de cancelar todo acto que lesione los derechos del administrado.

“Estos son administrativos porque se resuelven en el propio seno de la administración y obliga al propio órgano revisar nuevamente su actuación”<sup>20</sup>.

#### a) Elementos

- **La resolución administrativa:** como elemento previo del recurso, sumamente importante; ya que sin resolución que afectará a los derechos de los particulares, no se plantearían los recursos administrativos.
- **La autoridad impugnada:** denominado también como órgano administrativo competente, que tenga la facultad legal para poder actuar al momento que surja el detrimento de un derecho y se plantee dicho recurso.
- **El administrado afectado:** al momento de que el órgano competente originario de a conocer una resolución, el administrado, sin importar si es persona singular o jurídica, se puede considerar beneficiado o bien afectado. Éste último de nuestro

---

<sup>20</sup> Calderón M. Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 80.

interés, ya que al resultar afectado alguno de sus derechos, planteará ante órgano administrativo competente un recurso.

## **b) Características**

Existen varias y abundantes singularidades de los recursos administrativos, para el autor Gabino Fraga son elementos característicos: “una resolución administrativa, el propio órgano administrativo, fijación del plazo, requisitos para interponer, fijación de un procedimiento y obligación de resolver”<sup>21</sup>.

## **c) Recursos en la administración centralizada**

Se encuentra una multiplicidad de recursos administrativos dispersos en distintas leyes y reglamentos administrativos. Sin embargo, se distinguen dependiendo del sistema de organización de la administración pública. Dentro de la administración centralizada tenemos el recurso de reposición y el recurso de revocatoria; y dentro de la administración descentralizada está el recurso de apelación.

### **- Recurso de revocatoria**

Es el medio de impugnación que se plantea contra lo resuelto por un órgano subordinado por lo que el encargado de resolver es el superior jerárquico.

---

<sup>21</sup> Fraga. **Ob. Cit.** Pág.95



Este recurso se plantea por escrito ante el mismo órgano administrativo que emitió la resolución que perjudica al particular para ser elevado al superior para ser resuelto. Se plantea dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución.

#### - **Recurso de reposición**

Es el medio de impugnación que se plantea en contra de lo resuelto por el órgano superior jerárquico. Siendo el propio órgano administrativo el que debe revisar su actuación y resolver el recurso planteado. Debe de ser presentado dentro de los cinco días siguientes a la notificación, directamente ante la autoridad recurrida.

#### **d) Los recursos contra las resoluciones municipales**

Como bien es sabido, ante el aumento o incremento de la población es necesario que se creen nuevos órganos subordinados en las municipalidades, desarrollándose la delegación de la competencia.

En el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 155 establece que: “contra los acuerdos y resoluciones dictados por el alcalde, por cualquier órgano colegiado municipal distinto del Concejo Municipal, o de cualquiera de las empresas municipales, u otras autoridades administrativas municipales, procede recurso de revocatoria, el cual deberá interponerse ante quien dictó la resolución impugnada”.





Y en el Artículo 157: “en contra de las resoluciones originarias del Concejo Municipal procede el recurso de reposición”.

Finalmente dispone que la interposición, requisitos, plazos, trámites y resoluciones de tales medios de impugnación, se regirá por la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **1.8. El proceso contencioso administrativo**

Únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo pueden ser deducidas ante la jurisdicción especial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el ordenamiento jurídico procesal administrativo de Guatemala se encuentran dos fases importantes, una administrativa y la otra judicial. La primera está constituida por todos aquellos medios de impugnación que se pueden plantear contra las resoluciones o actuaciones de la administración pública. Como se explicó anteriormente, son planteados ante los mismos órganos administrativos. Mientras que la etapa judicial, procede cuando se agota la vía administrativa, habiendo extinguido todos los recursos posibles. El particular acude a un órgano jurisdiccional denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través de un proceso judicial.

El procedimiento administrativo se distingue del denominado contencioso administrativo en que, el primero surge de una solicitud o recurso ante la misma administración pública, a través de los funcionarios responsables o entidades. Mientras que el

contencioso administrativo inicia ante el poder judicial, en base a una resolución administrativa previa cuya validez ha de decidirse en el ámbito judicial.

Sin embargo, lo contencioso administrativo también se puede conceptualizar como un proceso judicial. Compuesto por un conjunto de etapas que se deben desarrollar una luego de la otra. "Resaltando que el proceso contencioso administrativo posee todos los elementos de un proceso judicial"<sup>22</sup>. Existe una relación jurídico procesal ante un tribunal (actor, demandado y órgano jurisdiccional competente), el particular se convierte en actor y la administración pública en parte demandada; existe un periodo de recepción de prueba, vista y si fuese necesario periodo de diligencias para mejor resolver. La sentencia solo puede ser objeto de los recursos de aclaración y ampliación y de manera extraordinaria, casación.

### **1.8.1. Elementos**

#### **a) El juez**

Elemento importante del proceso administrativo, quien será el que administre la justicia. O bien por el órgano jurisdiccional, en el derecho procesal administrativo guatemalteco, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encuentra integrado por salas y éstas con tres magistrados

---

<sup>22</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Lo contencioso administrativo**. Pág. 5.



## **b) Las partes**

El proceso debe ser iniciado por la persona que, teniendo capacidad legal para ser parte procesal, esté legitimada para iniciar el proceso de que se trate. “En este proceso existen dos tipos de sujetos procesales, por un aparte los que discuten acerca de una pretensión procesal (el actor); y los otros que actúan negando la pretensión deducida por la contraparte (demandado)”<sup>23</sup>.

## **c) Los terceros**

Son todas aquellas personas que pueden aparecer dentro del expediente administrativo con legítimo derecho, como también aquellas personas que pueden resultar afectadas por lo resuelto o tienen interés directo en el asunto sometido a la jurisdicción contencioso administrativa.

---

<sup>23</sup> Calderón M. Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 272.



## CAPÍTULO II

### 2. El municipio

#### 2.1. Antecedentes

“Antes de la invasión de España a territorio guatemalteco, según Lina Barrios, los indígenas desarrollaban una combinación de dos sistemas como forma de gobierno. La primera, la organización de familias con base en patrilinajes segmentarios y la segunda, la división de la sociedad en castas (nobles, plebeyos y esclavos)”<sup>24</sup>.

Por lo tanto, los primeros municipios se establecieron luego de la conquista, en donde españoles e indígenas convivían durante el proceso de cristianización e hispanización. Esta convivencia dio lugar a un gran abuso hacia los indígenas por lo que se distribuyen en Dos Repúblicas para separación residencial. Así españoles e indígenas vivían en asentamientos separados y estos últimos se gobernaban a sí mismos a través del cabildo de indios.

El desarrollo del municipio fue paulatino, la conquista trajo un nuevo ordenamiento y con ello, la modificación del modo organizacional de las instituciones políticas administrativas de los pueblos.

---

<sup>24</sup> Barrios Escobar, Lina Eugenia. **La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)**. Pág. 43



“Durante el siglo XVI, los españoles impusieron cuatro instituciones para que los indígenas se gobernarán: los caciques, los caciques-gobernadores, los gobernadores indígenas y los cabildos de indios”<sup>25</sup>.

A mediados del siglo XVIII, se desarrolló un crecimiento poblacional en las ciudades españolas dando origen a los alcaldes de barrio o llamados alcaldes auxiliares. Luego las Cortes de Cádiz autorizó la participación en el gobierno local de mestizos en los cabildos indígenas. Dichas autoridades mestizas fueron reemplazando a las autoridades indígenas en los cargos públicos

En la reforma liberal, el fuero y la jurisdicción municipal desarrollan puntos problemáticos para los reformadores de la época; presentando una modalidad de gobierno local coexistiendo municipalidad y consejo de principales, administrado por un sistema político dual: municipalidad ladina y municipalidad indígena.

La primera Constitución de Guatemala promulgada el once de octubre del año de 1825, en su Artículo 37 establece: “El territorio del Estado se dividirá en siete departamentos: los departamentos en distritos, y los distritos en municipalidades.”<sup>26</sup> Ello con el fin de restringir jurisdiccionalmente a las municipalidades, se constituyen las alcaldías auxiliares y se fija el requisito de doscientos habitantes para catalogar un municipio.

---

<sup>25</sup> Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. **Guatemala régimen jurídico municipal: del centralismo a la participación ciudadana.** Pág. 354.

<sup>26</sup> Primera Constitución del Estado de Guatemala. Guatemala 1825. (versión electrónica).



## 2.2. Definición

Para la Real Academia Española, municipio se puede interpretar como: “ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma” o “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento.”<sup>27</sup>

Para Manuel Ossorio, jurídicamente es: “una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior”<sup>28</sup>.

Su naturaleza jurídica se establece en el Artículo 2 del Código Municipal: “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, multietnicidad, pluriculturalidad, y mulintilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Y con fin de complementar, en el Artículo 7 se implementa: “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para

---

<sup>27</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).

<sup>28</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales->. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).

adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en éste código”.

Y el Código Civil Decreto Ley 106, en su Artículo 15, reconoce al municipio como una persona jurídica de derecho público.

Es importante el estudio del municipio ya que constituye uno de los pilares esenciales de la sociedad por la relación de vecindad a la que da origen; luego de la familia.

“Se considera la expresión más pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes”<sup>29</sup>.

### 2.3. Elementos

De acuerdo al Código Municipal, en el Artículo 8, establece: “que el municipio está integrado por los siguientes elementos básicos:

- a) La población.
- b) El territorio.

---

<sup>29</sup> Calderón M. Hugo. **Derecho Administrativo: parte especial**. Pág. 168.





- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
  
- d) La comunidad organizada.
  
- e) La capacidad económica.
  
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
  
- g) El patrimonio del municipio”.

El mismo cuerpo normativo, desarrolla los elementos a lo cual se exponen los sobresalientes brevemente:

La población de un municipio está compuesta por todos los habitantes de dicha circunscripción territorial. Pero la calidad de vecino únicamente la posee la persona individual que resida continuamente por más de un año en el distrito municipal, o que tenga el mismo asiento principal sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza; siendo demostrada con la cédula de vecindad o documento personal de identificación para los mayores de edad.



Los vecinos como sujetos de derecho, tienen derechos y deberes. Y podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades.

En lo que respecta al territorio constituye la circunscripción territorial, en donde habita la población municipal y sobre la cual ejerce la autoridad un Concejo Municipal, denominado distrito municipal. Éste se podrá dividir según convenga a los intereses de la administración municipal o a solicitud de los vecinos.

El territorio de un municipio es continuo y por consiguiente forma parte de éste todo bien inmueble existente dentro de la jurisdicción municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad.

Conforme al Artículo 33 del mismo cuerpo normativo, se establece lo siguiente al gobierno municipal: “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”.

La autoridad dentro de los elementos anteriormente mencionados, es ejercida por el Concejo Municipal o autoridades tradicionales de cada comunidad que se encuentre dentro del distrito municipal. Lo cual hace estrecha relación al elemento de la comunidad organizada, sea para la elección de sus autoridades, distribución territorial, ejercicio de sus derechos y obligaciones.



En cuanto al patrimonio, entendido como el conjunto de bienes susceptibles de estimación económica, la municipalidad cuenta con el aporte por disposición constitucional, el producto de los impuestos, donaciones, bienes comunales y patrimoniales, rentas y frutos de tales bienes, contribuciones por mejoras, préstamos, intereses, provenientes de multas y de contratos de concesión, entre otros. Sin olvidar que es el patrimonio de donde se constituye la capacidad económica de cada municipio.

La capacidad económica de un municipio, como se desarrollará más adelante, es limitada. “Se refiere a la disponibilidad financiera con que cuenta la municipalidad, para la prestación de los servicios y cumplimiento de sus fines, en la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, a través del aporte constitucional y el pago de arbitrios y tasas municipales para su sostenibilidad”<sup>30</sup>. Ya que por mandato constitucional en el Artículo 257, el Organismo Ejecutivo deberá otorgar parte del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, de distribución proporcional entre las diversas municipalidades del país.

#### **2.4. Los fines del municipio**

Sin importar el verdadero origen del municipio, basado en su existencia, resalta el hecho que su finalidad está vinculada con el servicio de las necesidades de los

---

<sup>30</sup> Hernández Gálvez, Henry. **Análisis jurídico de las mancomunidades en el Código Municipal**. Pág. 89

integrantes del grupo municipal (vecinos). En otras palabras, los fines que todo municipio persigue son los de satisfacer las necesidades colectivas.

Tal como lo establece el Código Municipal, en su Artículo 5: “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”.

## 2.5. Municipalidad

“El municipio, inició en el siglo I antes de Cristo, en un intento de consolidar el Imperio Romano, usado principalmente como organización local para recaudar tributos”<sup>31</sup>.

Una municipalidad es un concepto relacionado, generalmente, con la administración local en un pueblo o ciudad.

Es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio, es una institución autónoma, es decir, no depende del gobierno central. Se encarga de realizar y administrar los servicios que necesita una ciudad o un pueblo.

---

<sup>31</sup>Ávila Ramírez, Ramón Estuardo. **La descentralización como mecanismo de desarrollo del municipio.** Pág. 9



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

Los servicios y obras que la municipalidad presta son respaldados principalmente por el pago de arbitrios (boleto de ornato, Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI-) y tasas. Añadiendo el aporte que realiza el Estado sobre el Presupuesto General de Ingresos, el cual es obligatorio a partir de 1986.

## **2.6. La administración municipal**

Es la que se encarga del gobierno en el municipio, y las facultades administrativas comunales, aquellas que deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de los intereses locales. En otras palabras, la administración municipal inicia con el conjunto de todas aquellas condiciones necesarias para el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes y su bienestar general.

“Se debe analizar desde el punto de vista de la naturaleza de los órganos u organización del Estado, siendo así el municipio una manera que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público. Dejando a la administración municipal como una forma de organización en la que los propios habitantes establezcan sus propias necesidades y las llenen a través de su propio gobierno municipal”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Calderón M. Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 168



En el Artículo 67 del Código Municipal se menciona que: “el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población, por lo que la persona puede y debe participar en la administración de manera directa o bien indirecta.

“Los objetivos que persigue la administración municipal son<sup>33</sup>:

1. La prestación de los servicios públicos.
2. Servir de regulador de la economía mediante los gastos de transferencia, en la medida de sus posibilidades.
3. Regular y cambiar el tipo de consumo privado”.

## **2.7. Organización administrativa municipal**

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del municipio. El municipio, sin importar la amplitud de su territorialidad, no puede ser considerado un órgano simple y único. Ya que se emiten un gran número de

---

<sup>33</sup> Montano, Agustín. **Manual de administración municipal**. Pág. 37.



resoluciones que se deben adoptar para ejercer correctamente tales funciones. Por lo anteriormente mencionado, la organización municipal se concreta en un complejo de órganos.

La organización administrativa municipal es la forma en que están distribuidos los niveles jerárquicos tanto de decisión como de ejecución.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 254: “el gobierno municipal será ejercido por un Concejo Municipal el cual está integrado por el Alcalde, síndicos y concejales. Los cuáles serán electos por sufragio universal por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección”.

#### **a) Concejo municipal**

De acuerdo al Código Municipal en el Artículo 9: “el Concejo municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales. Y sus miembros son solidariamente responsables por las decisiones tomadas”.

Es considerado por excelencia el órgano máximo de gobierno municipal y su facultad principal es la toma de decisiones y deliberación para la realización de una buena administración municipal; por lo que es el encargado de ejercer la autonomía de cada municipio propiamente. Y como se mencionó anteriormente, está integrado por el alcalde, síndicos y concejales.



Órgano colegiado con personalidad jurídica encargada de la administración del municipio, y no puede hacerlo en forma individual.

En el mismo cuerpo normativo, encontramos que el Concejo Municipal también tiene dentro de su ejercicio del gobierno municipal velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

El Concejo Municipal emitirá su propio reglamento interno que integre lo relativo a su organización y funcionamiento. También se determinan las competencias generales que se constituyen en 26 funciones, tales como:

- 1) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- 2) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- 3) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- 4) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;





- 5) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;
- 6) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- 7) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- 8) La creación del cuerpo de policía municipal;
- 9) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República;
- 10) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;  
y,
- 11) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

## b) El alcalde

Según la Real Academia Española se estima como: “Presidente del ayuntamiento de un pueblo o término municipal, encargado de ejecutar sus acuerdos, dictar bandos para el buen orden, salubridad y limpieza de la población, y cuidar de todo lo relativo a la Policía urbana. Es además, en su grado jerárquico, delegado del Gobierno en el orden administrativo”.<sup>34</sup>

“Del árabe *al-qadi* que significa juez. Funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el Derecho Político actual, la autoridad administrativa encargada en cada ciudad, villa o aldea o, más propiamente, en cada municipio, del gobierno municipal”<sup>35</sup>.

El Artículo 52 del Código Municipal establece que: “el alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo”.

En el Artículo 53 del mismo, se mencionan las atribuciones y obligaciones del alcalde. En donde encontramos, cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones

---

<sup>34</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).

<sup>35</sup> Ossorio. **Ob. Cit.** <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales->. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).



entre otras emitidas por el Concejo Municipal; así como ejercer la potestad de acción directa y resolver los asuntos municipales que no estén atribuidos a otra autoridad.

Añadiendo a lo anterior, el alcalde goza de derecho de antejuicio, por lo que no podrán ser detenidos ni enjuiciados sin antes haya declaración de autoridad judicial competente que dé lugar la formación de causa, exceptuando flagrante delito. Ubicado en el Artículo 258 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **c) Síndicos y Concejales**

Son los miembros natos del concejo municipal, junto con el alcalde. Estos actúan en colegio por lo que son solidariamente responsables por las decisiones salvo, alguno de ellos razone su voto en contra de la decisión tomada por el órgano colegiado.

Siendo miembros del órgano de deliberación y de decisión se les asignan ciertas atribuciones y deberes, los cuales están desarrollados en el Artículo 54 del Código Municipal.

Los síndicos, que tienen el carácter de mandatarios judiciales, emiten dictámenes si se les requiere y desempeñan las funciones del Ministerio Público en los casos en que ello sea procedente.



Los concejales, integrantes de las diferentes comisiones en que se organiza la corporación. Además de las autoridades anteriores, forma parte de la corporación aunque no vota, el Secretario, que también lo es del alcalde.

Los síndicos y concejales deben fiscalizar las acciones administrativas del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones tomados por la corporación.

Pueden interpelar al alcalde y con mayoría de votos, aprobar o no las medidas que motivaron la interpelación. No podrán tomar, sin embargo, iniciativas o decisiones administrativas, salvo cuando actúen como cuerpo colegiado en los casos para los que estén autorizados.

#### **d) Otros órganos administrativos municipales**

Cada municipio es diferente, ya que cada uno posee una población o territorio con diversas medidas o proporciones. Así como de las necesidades del municipio, que conllevan la prestación de servicios públicos.

Por ello en la administración municipal existe divisiones administrativas que no se encuentran reguladas expresamente en el Código Municipal, sino que estos órganos son creados de acuerdo a los elementos propios de cada municipio. Encontrando Empresas Municipales de Aguas, Juez de Asuntos Municipales, Jefatura de Departamento entre otras.



### **2.7.1. Impugnación de los actos municipales**

Como se ha mencionado, el Concejo municipal, el Alcalde y demás órganos colegiados distintos al Concejo municipal o subordinados a la alcaldía son los que componen la jerarquía de mando municipal.

A medida que crece la población se hace evidente la mayor necesidad de prestación de servicios, por lo que se lleva a cabo la delegación de competencia.

Contra las actuaciones se pueden presentar los recursos de revocatoria y de reposición; y para todo requisito, plazo, trámite y resolución referida se encuentra establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.





## CAPÍTULO III

### 3. Servicios públicos

#### 3.1. Ideas generales

Al constituir un Estado, y aún más delimitadamente, un municipio; los habitantes en conjunto de las necesidades individuales, han atribuido la satisfacción de dichas necesidades colectivas como función propia del Estado.

En un inicio tales necesidades fueron satisfechas por los mismos particulares siempre con una participación mínima estatal. Es cuando el Estado comienza a participar tanto en el ámbito social como económico, aumentan las necesidades y sus controles dando origen al servicio público.

A pesar que la administración pública ya no tiene actualmente como única actividad la prestación de servicios públicos, ya que realiza obras públicas, recauda contribuciones, comercialización de bienes, entre otros; ésta es la más importante.

“Dentro de esos servicios públicos esenciales, se encuentran:

- Agua Potable
  
- Energía Eléctrica

- Transporte Urbano
- Recolección de Basura
- Limpieza de Calles (ornato); entre otros<sup>36</sup>.

Sin embargo, “los servicios públicos proporcionados por el municipio se pueden clasificar según las necesidades que se presenten en la población, tales como:

- Necesidades básicas: vivienda, agua potable.
- Necesidades habitacionales: alcantarillado, banquetas, pavimentos.
- Necesidades educativas: construcción y sostenimiento de escuelas.
- Necesidades sanitarias: mercados, lavaderos públicos, centros de higiene.
- Necesidades de seguridad: bomberos, elevadores, vigilancia policiaca.
- Necesidades económicas: rótulos y anuncios.
- Necesidades sociales, culturales y deportivas: obras públicas, campos deportivos<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Ávila Ramírez, Ramón Estuardo. **Ob. Cit.** Pág. 68

<sup>37</sup> Montañó, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 38





Tal como se establece en el Artículo 5 del Código Municipal, 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.

Por su parte el Código Municipal, según el Artículo 72 prescribe: “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios”.

### **3.2. La función pública, servicio público y obra pública**

A menudo, se tiene una concepción errónea de que función pública es lo mismo a servicio público. Pero por su parte la función pública, es la que ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia (función jurisdicción, función legislativa y función administrativa). Es la actividad mínima y esencial estatal, fundada en su soberanía y ejercicio de la potestad para atender al interés público.



Por su parte la obra pública es la que realiza el Estado o la municipalidad sobre un bien inmueble estatal en beneficio de la colectividad. Importante resaltar que por ser una actividad parte del servicio público puede ser realizado por el ente oficial o por contrato con terceros (concesión). Sea para uso público, desempeño de una función pública o incluso para la prestación de un servicio público. Como por ejemplo: aceras, carreteras, edificios de oficinas administrativas o mercados municipales.

Entonces se puede concluir, que el servicio público es un medio de ejercer la función pública, administrativa específicamente. Y desde un punto de vista amplio, la obra pública es parte del servicio público que se presta y contribuye a que este servicio sea más eficiente. Sin olvidar que los anteriores tienen en común satisfacer las necesidades colectivas y velar por el interés social y alcanzar el bienestar común.

### **3.3. Definición de servicio público**

Es el medio que la administración pública dispone para lograr su finalidad, bien común, los que están destinados a cumplir con las necesidades de carácter general de sus habitantes, las que el ente central, departamental y municipal realizan en forma directa o indirecta, a través de la concesión de los servicios públicos, a personas individuales o jurídicas, de carácter privado.

Actividad llevada a cabo por la administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.



“El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”<sup>38</sup>.

“Es el instrumento de que la administración pública se vale para lograr sus fines y propósitos, es decir el bienestar general o el bien común”<sup>39</sup>.

#### **3.4. Características del servicio público**

“Dentro de la doctrina se presume que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público son la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad; algunos autores agregan la obligatoriedad, la adaptabilidad, permanencia o incluso la igualdad”<sup>40</sup>.

Todo servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua y conforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural; que tiene características que son propias de su naturaleza, dentro de los que se encuentran:

- Es un deber inexcusable del Estado
- Prevalencia del interés general

<sup>38</sup> Torres, José Danilo. **Ob. Cit.** Pág. 39

<sup>39</sup> Calderón M. Hugo. **Teoría general del derecho administrativo.** Pág. 473

<sup>40</sup> **Ibid.** Pág. 462.



- Adaptabilidad
  
- Universalidad
  
- Generalidad
  
- Igualdad
  
- Regularidad
  
- Continuidad
  
- Obligatoriedad
  
- Permanencia
  
- Gratuidad o bajo costo
  
- Uniformidad

### **3.5. Elementos esenciales del servicio público**

El servicio público se integra de un conjunto de elementos que hacen posible su existencia y por ello la prestación de los mismos; y la satisfacción de las necesidades.

Estos elementos son variables de acuerdo al autor, y más allá de las circunstancias en que se lleve su realización, dependiendo del sistema jurídico y de las necesidades que se esperan satisfacer por medio de éste.

**a) La necesidad a satisfacer:** en este elemento se integran características establecidas anteriormente, ya que para que existe el servicio público debe existir previamente una necesidad que el Estado este obligado a satisfacer. Siempre en observancia al interés colectivo y no al de particulares.

Tal necesidad debe ser prevista, para que el Estado pueda planificar como llevarla a cabo y desarrollarla dentro de los parámetros establecidos.

**b) La actividad destinada a satisfacer la necesidad:** en continuación con el elemento anterior, una vez determinada o ubicada la necesidad de la población, la administración debe realizar ciertos actos los cuales les permitan alcanzar su finalidad que es el bien común.

**c) Conjunto de usuarios potenciales:** ya que como se desarrolla, el servicio público es prestado para alcanzar el bien común, a través de la satisfacción de necesidades colectivas. No se puede desarrollar un servicio público que únicamente un porcentaje de la población goce. Basados en el principio de igualdad, observando la generalidad y universalidad, toda persona como parte de la población respectivo puede disfrutar de los servicios de transporte, alumbrado, aceras, carreteras, etc.



**d) La intervención estatal:** los servicios públicos son ejecutados por que existe una obligación del Estado, quien los debe satisfacer. Y lo realiza por medio de órganos administrativos.

Incluso si el servicio no fuere prestado directamente por dicho órgano administrativo, sino que por concesiones, en el contrato que da origen se establece la necesaria participación del Estado, para velar que este se elabore de acuerdo a los lineamientos establecidos y sea eficiente para la población.

**e) Los recursos empleados en la prestación del servicio:** para la ejecución de los servicios públicos, el Estado como sujeto obligado a prestarlos, otorga su financiamiento. El Estado obtiene los recursos del pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones especiales; que son pagados por la misma población.

### **3.6. Servicio público y servicio social**

A manera de diferenciarlos, brevemente se establece que el servicio social es aquel prestado a personas con escasos recursos para la satisfacción de necesidades de salud o previsión social, y que no son lucrativos. Generalmente reciben parte de instituciones de ayuda. Mientras que los servicios públicos, como se ha mencionado, pueden perseguir lucro, y no es de aplicación limitada. Sino que cualquier persona que necesite la prestación de un servicio debe pagar la tarifa autorizada si este no fuese gratuito.

### **3.7. Servicios públicos propios y servicios públicos impropios**

Explicado el servicio público como la actividad técnica destinada a satisfacer necesidades colectivas, dentro de un régimen jurídico especial que la ley reconoce como servicio público y es desempeñada de manera directa por la administración pública o de manera indirecta por delegación a particulares. Se considera como un servicio público propiamente dicho. Tal es el caso del alumbrado eléctrico, transporte urbano, etc.

Mientras que el servicio público impropio se entiende como aquel que no es considerado como tal por la ley. Por lo tanto no está atribuido estrictamente a la administración pública ni al Estado, pudiéndolo realizar los particulares. Este tiene su origen en permisos, licencias o autorizaciones administrativas.

### **3.8. Concesiones**

Tal como se ha estado mencionando, el servicio público puede ser prestado por el Estado a través de órganos administrativos o bien por terceros, sean personas individuales o jurídicas.

En servicios como transporte urbano, alumbrado, limpieza de calles que no están siendo suministrados directamente por los órganos estatales que tienen la obligación de hacerlo; pueden delegar el cumplimiento de esa atribución para satisfacer las

necesidades de la comunidad. Ya que estos servicios públicos tienen como característica la regularidad y continuidad sin interrumpir el goce público.

Esto ocurre generalmente cuando la administración pública se ve imposibilitada por limitaciones presupuestarias a prestar el servicio público requerido.

### 3.8.1. Definición

La Real Academia Española se refiere a la concesión como: “Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones”<sup>41</sup>.

Otros autores aluden, que: “es el medio del cual la administración municipal dispone para lograr su finalidad que es el bien común, y están destinados a cumplir con las necesidades de carácter general de sus habitantes, que el ente municipal realiza en forma directa o indirecta, a través de la concesión de los servicios públicos a personas individuales o jurídicas, de carácter privado”<sup>42</sup>.

La palabra conceder, “es la acción de dar y otorgar una cosa”<sup>43</sup>, en su consideración más amplia. Sin embargo, toma importancia en el ámbito jurídico cuando es referido a

---

<sup>41</sup>Real Academia Española. **Ob. Cit.** <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>. (Consultado: Guatemala 29 de mayo de 2013).

<sup>42</sup> Pérez Rivera, Gloria. **Análisis jurídico y doctrinario del cobro indebido de la tasa por construcción que realizan las alcaldías municipales de Guatemala**. Pág. 74

<sup>43</sup> Ossorio. **Ob. Cit.** <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales->. (Consultado: Guatemala 29 de mayo de 2013).



los servicios públicos. Ya que se torna un acto por medio del cual el Estado o los municipios delegan en una persona o empresa particular (concesionaria), un parte de su autoridad y atribuciones para la prestación del servicio público.

### **3.8.2. La concesión de servicios públicos en Guatemala**

No cabe duda que el Estado en el cumplimiento de sus funciones obtiene de los particulares prestaciones voluntarias de bienes o de servicios personales. Ya que el Estado no siempre actúa imponiendo su voluntad a los particulares y en algunas ocasiones puede lograr de éstos su colaboración, por medio de un arreglo consensual. Existiendo diversos casos en los cuales los intereses del Estado y el de los particulares coinciden.

La concesión de servicios se celebra por medio de un contrato directo, entre el órgano administrativo o el Estado y el concesionario, determinando los derechos y obligaciones correspondientes a cada parte del acto. Tal concesión requiere de un trámite de licitación o subasta, con el fin que la concesión se otorgue al licitante que ofrezca mayores garantías y eficacia del servicio.

El Código Municipal en el Artículo 73 determina quienes pueden administrar y la forma de prestar los servicios públicos solicitados mediante la siguiente manera:

- a) La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas;



b) La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente;

c) Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

Específicamente, la municipalidad tiene la facultad de poder otorgar sea a personas individuales o jurídicas, la concesión de servicios públicos requeridos dentro de la circunscripción municipal. Como se expresó previamente, mediante contrato de derecho público en el que se fijan las condiciones de la prestación del servicio y las garantías a obtener; importante resaltar el hecho que se determina un plazo de duración de la concesión, el cual no podrá ser mayor de veinticinco años, pudiendo ser prorrogable.

Tal como se establece en el Artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado: “la prórroga deberá ser solicitada por el contratista, y se desarrollará en caso fortuito o causa de fuerza mayor o aquella que no sea imputable al contratista”. Adicionando lo prescrito en el Artículo 27 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado: “el contratista que solicitare la prórroga deberá hacerlo dentro de un plazo de diez días de ocurrido el hecho y especifica el procedimiento a realizar en los casos dados y las autoridades que la deben de conceder”.

Las contribuciones municipales y tasas derivadas del contrato a favor del concesionario serán determinadas por el Concejo Municipal.

En la Ciudad de Guatemala, la municipalidad cuenta con empresas que se encargan de la prestación y regulación de estos servicios.

Entre estas podemos destacar:

- La Empresa Municipal de Agua, EMPAGUA; y
- La Empresa Municipal de Transporte, EMETRA.

Estas empresas se constituyen como un factor muy importante para que la población pueda tener acceso a los servicios que estas prestan y/o regulan, coadyuvando así al desarrollo integral de la población del municipio<sup>44</sup>.

### **3.8.3. Intervención de los servicios públicos concesionados**

Ante la prestación de un servicio público dentro de la circunscripción territorial determinada, la municipalidad tiene la potestad de intervenir de manera temporal su elaboración. Esto ocurre porque su prestación y/o administración es deficiente o se deja de prestar sin autorización, también en el caso de que el concesionario falte a las ordenanzas o reglamentos municipales o las obligaciones estipuladas en el contrato celebrado correspondiente.

Asimismo la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 120: "El Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente

---

<sup>44</sup> Ávila Ramírez, Ramón. **Ob. Cit.** Pág. 68

necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento”.

La intervención correrá a costa del concesionario, y se realizará de acuerdo a los lineamientos legales. Se emite un acuerdo por parte del Concejo Municipal, en el cual se nombra por parte del Alcalde a la persona encargada de la intervención y se le dará posesión.

Finalmente, en última instancia, la prestación del servicio público concesionado se revocará por las siguientes causas:

- a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio.
- b) Por violación de disposiciones relativas al orden público y al interés social.
- c) Por incumplimiento de disposiciones de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente.
- d) Cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables por el procedimiento previsto en el artículo anterior.

Se debe destacar que por cualesquiera de estos casos queda excluida la vía de lo contencioso administrativo.

### 3.9. Contratos administrativos

La función administrativa se realiza en el Estado, desarrollándose en actos, servicios públicos y contratos. La contratación administrativa es uno de los medios jurídicos del que puede hacer uso la administración pública en el desarrollo de su actividad propia; éste adquiere importancia en la vida administrativa debido a la proporcional medida de aumento de los intereses sociales.

“El contrato administrativo se le puede calificar como un acto mixto, ya que tiene una fase unilateral o reglamentaria que le da nacimiento, en donde el Estado impone su voluntad y condiciones para que los particulares las acepten y concurren a celebrar el contrato; y la segunda fase, bilateral o meramente contractual, en donde ya ocurre el acuerdo de voluntades entre el Estado y su co- contratante”<sup>45</sup>.

El Estado se pone en igualdad de derechos y obligaciones frente al particular, ya que en general, ésta es una relación jurídica bilateral. Donde se expresa la libertad voluntades de ambos sujetos.

Surge debido a que el Estado en su necesidad de bienes y servicios, mismos que no puede producir por sí mismo y tampoco puede exigir autoritariamente a los particulares; establece relaciones contractuales con ellos para lograr obtenerlos.

---

<sup>45</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los contratos administrativos**. Pág. 2

### 3.9.1. Contratos civiles y contratos administrativos

El criterio para hacer la distinción entre estas dos categorías de contratos, ha sido centro de discusión, ya que varía desde la equiparación sustancial de los dos clases con la diferencia de carácter formal hasta la negativa de si se llega a considerar el contrato administrativo un verdadero contrato. Sin embargo, la categoría especial que se otorga a los administrativos se puede demostrar en el hecho de que están sujetos a un régimen jurídico distinto del constituido por el derecho civil. Esto debido a que la finalidad de tales contratos es de utilidad pública o social.

“Estos contratos tienen una naturaleza peculiar en razón de que en ellos una de las partes contratantes es el Estado, ya que la competencia de la Administración y de sus agentes se regula, no por la ley civil, sino por leyes constitucionales y administrativas. Además que en el contrato administrativo prescriben requisitos de forma y solemnidades especiales distintas de las que exigen las leyes civiles”<sup>46</sup>.

También se ha considerado, que el carácter administrativo y el régimen excepcional relativo, corresponden a los contratos en razón de la finalidad que persiguen, que es de índole público.

Más allá, los contratos civiles como los contratos mercantiles, se rigen por leyes de naturaleza privada como es el Código Civil y el Código de Comercio respectivamente. Sin embargo el contrato administrativo se rige por normas de orden público que se

---

<sup>46</sup> Fraga, Gabino. **Ob. Cit.** Pág. 396



desarrollan en un conjunto de leyes como la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, Ley Orgánica del Presupuesto y las bases de la contratación misma.

Añadiendo que los contratos privados que surgen en el ámbito civil como mercantil, los cuales son sometidos a jurisdicción común; los contratos administrativos se someten a la jurisdicción privativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encargado de su cumplimiento, interpretación o rescisión.

### **3.9.2. Elementos de los contratos administrativos**

El contrato administrativo presenta al igual que cualquier otro contrato, sea civil o mercantil, una similitud en los elementos que lo comprenden. Sin embargo, no se ha de olvidar que estos son de diferente naturaleza entre otras cualidades específicas que se desarrollarán a continuación.

- a. **Sujetos:** una vez dicho que es un acto mixto, bilateral, se presenta necesariamente una relación entre dos o más sujetos; interviniendo el Estado, sus entidades descentralizadas o autónomas y por el otro lado, el contratante o concesionario que puede ser persona individual o jurídica. Interponiendo cada uno sus derechos e intereses.
  
- b. **Voluntad o consentimiento:** conocidos los sujetos, ambos de igual manera deberán expresar su consentimiento e intención de manera libre, sin error, dolo o violencia alguna; que puedan viciar el contrato y convertirlo en ilegal. En este caso el

Estado no puede hacer uso del ejercicio de su soberanía para imponer la celebración de un contrato a los particulares.

- c. **Contenido:** en este aspecto, el contrato deberá referirse a hechos lícitos, ciertos y determinados, relacionados con la gestión del servicio público otorgada o bien el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio del Estado (compra de bienes, suministro de utensilios, construcción de obras públicas, etc.).
- d. **Forma:** éste debe constar por escrito, puede o no intervenir en su faccionamiento y autorización la participación de un Notario, de acuerdo a lo establecido en ley. Así determina la Ley de Contrataciones del Estado en el Artículo 49. Los contratos deberán faccionarse en papel membretado de la dependencia interesada o en papel simple con el sello de la misma. Cuando tengan que inscribirse o anotarse en los registros, deberán constar en escritura pública, autorizada por el Escribano de Gobierno. Sin embargo, el contrato podrá autorizarlo otro notario, siempre que los honorarios profesionales que se causen no sean pagados por el Estado. Estableciendo la excepción a la norma anterior en su siguiente artículo Cuando se trate de mercancías, obras, bienes o servicios que sean adquiridos en el mercado local o entrega inmediata, podrá omitirse la celebración del contrato escrito, siempre que el monto de la negociación no exceda de cien mil quetzales debiéndose hacer constar en acta todos los pormenores de la negociación agregando las constancias del caso al expediente respectivo.



### 3.9.3. Características de los contratos administrativos

El contrato administrativo, presenta ciertas cualidades esenciales que demuestran su diferenciación con los demás tipos de contratos. Asimismo amplía la posible noción que se tenga de éste.

- **Preferencia del Estado:** como ya se mencionó, la gestión del servicio público se presenta por medio de licitación o subasta pública, cualquiera que sea el caso, es el Estado o sus órganos administrativos los que imponen las condiciones para contratar y establecer los términos en los cuales se realizará inclusive si fuese necesaria la coacción. Pero no por esto deja de ser bilateral, contando siempre con el consenso de voluntades del Estado y los particulares.

- **Cláusulas exorbitantes del derecho privado:** a lo que se refiere es que algunas condiciones contenidas en tal contrato administrativo serían nulas en un contrato de derecho privado como es el civil o mercantil. Pero se consideran validas en el derecho administrativo debido al bien jurídico que éste tutela y que debe observar el interés general sobre el interés particular.

-**Principios especiales:** debido a que debe prevalecer el interés colectivo y no el interés de los particulares por separado, aplicando el principio que el derecho público predomina sobre el derecho privado.

- **Jurisdicción especial:** reiterando, la interpretación, cumplimiento o rescisión de los contratos administrativos, son sometidos a jurisdicción especial privativa que está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

#### 3.9.4. Principios del contrato administrativo

Dentro de la gran gama de principios posibles a aplicar al contrato administrativo son los que aplican para la formación de procedimientos y actos administrativos previos a la contratación.

**a) Imparcialidad:** relacionado con el elemento del consentimiento de los sujetos, tanto por el Estado como por las personas individuales o colectivas; ya que como se mencionó, el Estado no puede imponer su soberanía para que se manifieste la voluntad de los particulares.

Esto se puede observar en los Artículos 12 y 13 de la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 para que no existan arbitrariedad alguna sobre la decisión, ejecución y acuerdo sobre el mismo.

**b) Legalidad objetiva y juricidad:** estos principios sirven de fundamento para el Estado de derecho, organismos y órganos del Estado por ende de la administración pública, en donde podrá hacer solamente lo que autorice de manera expresa el ordenamiento jurídico en términos y forma que éste determine. Mientras que el particular tiene permitido hacer lo que la ley no le prohíbe. Lo que implica que debe

estar sometido al derecho vigente, quedando el contrato administrativo sujeto al ordenamiento jurídico determinado<sup>47</sup>.

- c) **Impulso de oficio:** según lo establecido en el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo: “Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita”.
  
- d) **Informalismo:** principio propio del derecho administrativo y por lo tanto de los procedimientos que desarrolla. Esto porque carece de abundantes formalidades como las requeridas en un proceso judicial.
  
- e) **Transparencia:** hace referencia que en un procedimiento todo pueda ser observado y no existan actuaciones ocultas. Por eso es que en la actividad contractual los procedimientos deben ser públicos e imparciales<sup>48</sup>. Con transparencia no únicamente se vigila las actuaciones por parte del Estado sino que de los particulares para que se cumpla con lo acordado.
  
- f) **Responsabilidad:** íntimamente relacionado con el principio anterior, ya que al ser transparente lo pactado tanto el Estado como los particulares quedan sujetos a determinado cumplimiento, evitando al mismo tiempo arbitrariedades; garantizando

---

<sup>47</sup> Calderón M. Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 501

<sup>48</sup> **Ibid.** Pág. 503



a la población que los recursos obtenidos son correctamente invertidos y que se realizará obras o servicios de beneficio común.

### 3.9.5. Definición de contrato administrativo

De acuerdo a Manuel Ossorio, se entiende por tal: “el que celebra la administración pública con los particulares a efectos de asegurar la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de materiales. Estos contratos no se rigen por las normas del derecho civil, sino por las del derecho administrativo”<sup>49</sup>.

“Es una declaración de voluntad del Estado a través de sus órganos centralizados o desconcentrados y de sus entidades autónomas y descentralizadas, en donde los funcionarios públicos y contratantes acuerdan derechos y obligaciones”<sup>50</sup>.

Para Serra Rojas, citado por Ballbé: el contrato administrativo se define como “El negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública, para construir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público”<sup>51</sup>.

El contrato administrativo, para la mayoría de doctrinas es “una declaración de voluntad de los organismos del Estado, así como sus órganos y entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública, nacional o

<sup>49</sup>Ossorio. **Ob. Cit.** <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales->. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).

<sup>50</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 7

<sup>51</sup> Ballbé. **Ob. Cit.** Pág. 436.



internacional, con el compromiso del primero de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien, que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas en las leyes de orden público y sometidos en caso de conflicto o incumplimiento generalmente a la jurisdicción privativa de lo contencioso administrativo, pero por voluntad de las partes al arbitraje<sup>52</sup>.

### 3.9.6. Clases de contratos administrativos

- **De obra pública:** aquel que tiene como fin la creación, mejoras, restauración, modificación, mantenimiento de bienes inmuebles de carácter público o destinado al servicio público como un edificio, puente, carretera, parques, etc.
- **De suministro:** Aquel por el cual “la administración adquiere los suministros de bienes muebles, materiales y útiles, que necesiten para el cumplimiento de sus fines públicos<sup>53</sup>; se celebran con el fin de que se le distribuyan ciertos bienes, materiales, insumos, etc. por una sola vez o bien en forma constante.
- **De concesión de servicios públicos:** éste es el más ejecutado, ya que se concede que dicho contratante se haga cargo de prestar un servicio público. Por el que se compromete con la autoridad respectiva según las tarifas acordadas, condiciones, horarios, medios, procedimiento etc. recordando la condición que el Estado podrá

---

<sup>52</sup> Calderón M. Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 507

<sup>53</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique. **Ob. Cit.** Pág. 162

intervenir en caso de incumplimiento u otras condiciones anteriormente mencionadas.

- **De servicios al Estado o entidades públicas:** a través de éste contrato, el Estado o las entidades correspondientes a contratar, obtengan determinados servicios como vigilancia, limpieza, transporte, mensajería entre otros.
- **De servicios técnicos o profesionales:** similar a una contratación laboral, donde el profesional o técnico se obliga con el Estado o sus entidades respectivas a prestar su servicio durante un plazo específico para la realización de obras o proporcionar de sus servicios en determinados asuntos. En contra prestación, se reciben honorarios pero sin derecho a alguna prestación accesoría.
- **De exploración, explotación y transporte de recursos naturales:** por medio de este se extiende una licencia o permiso para que se explore la posibilidad de explotar los recursos naturales, renovables o no renovables, en el territorio determinado para la contratación.

### **3.9.7. Actividades previas a la contratación administrativa**

Como precedente a la celebración del contrato administrativo, se debe observar, de acuerdo a la Ley de Contrataciones del Estado, que un contrato puede celebrarse por compra directa, cotización o licitación pública o privada.



Ubicando en el Artículo 17 de dicha ley: “Cuando el monto total de los bienes, suministros y obras, exceda de las cantidades establecidas, en el artículo 38, la compra o contratación deberá hacerse por Licitación Pública, salvo los casos de excepción que indica la presente ley, en el Capítulo III del Título III. Si no excede de dicha suma, se sujetará a los requisitos de cotización o a los de compra directa, conforme se establece en esta ley y en su reglamento”.

Siendo el precio de los bienes, obras o remuneración de servicios exceda de treinta mil quetzales (Q30,000.00) y no sobrepase los montos de ley, desarrollados en Artículo 38, se podrá realizar por medio de cotización.

Por otro lado, la contratación que se realice en un solo acto y con una misma persona; observando que el precio no exceda de treinta mil quetzales (Q30,000.00) podrá efectuarse por compra directa. Contemplando la autorización previa de la autoridad administrativa superior de la entidad interesada, tomando en cuenta el precio, calidad, el plazo de entrega y demás condiciones que favorezcan los intereses del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, siguiéndose el procedimiento que establezca dicha autoridad.

Finalmente, establece la ley que en caso no se presentaran ofertas, la contratación podrá ser en compra directa, sin considerar los límites previamente establecidos.

### 3.9.8. Extinción de los contratos administrativos

Los contratos administrativos pueden ser extinguidos por dos formas:

- **Extinción normal:** el contrato administrativo finaliza de acuerdo a lo estipulado, cuando se haya cumplido la obligación y de las condiciones pactadas por el periodo acordado. Sin que se hubiese presentado variación alguna.
- **Extinción anormal:** es cuando no ha transcurrido el plazo o no se llevó a cabo la prestación del servicio o realización de obra de acuerdo a las condiciones contractuales. Sea por que surja un impedimento o imposibilidad material para terminar la obra, fluctuación de costos, incumplimiento tanto del contratante como del contratista, o causas como rescisión bilateral o unilateral del contrato.

Por ello el Artículo 103 de la Ley de Contrataciones del Estado determina que: “si así lo acuerdan las partes, las controversias relativas al cumplimiento, interpretación, aplicación y efectos de los contratos celebrados con motivo de la aplicación de la presente ley, se podrán someter a la jurisdicción arbitral mediante cláusula compromisoria o convenio arbitral”.

Toda controversia relativa al cumplimiento, interpretación, aplicación y efectos de los contratos celebrados con motivo de la aplicación de la presente ley, se someterá a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o a la jurisdicción arbitral





mediante cláusula compromisoria o convenio arbitral. No se podrá iniciar acción penal, sin la previa conclusión de la vía administrativa o del arbitraje.



## CAPÍTULO IV

### 4. Declaratoria de lesividad

De igual manera que los particulares o mejor dicho los administrados tienen derecho de impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo los actos administrativos que resulten dañinos a sus intereses o derechos, la administración pública puede objetar sus propios actos si estos llegaran a considerarse perjudiciales a los intereses de la sociedad; en donde surge el procedimiento de lesividad.

Siendo posible que la misma administración pública pueda iniciar un procedimiento contencioso administrativo, si el acto administrativo o contrato realizado sea declarado como tal. Ya que este no puede anular de manera unilateral o de oficio dicho acto, al resultar afectados intereses o derechos de terceros. En donde se resolverá jurisdiccionalmente si realmente existe o no lesividad.

#### 4.1. Definición

Según Guillermo Cabanellas, lesividad es: “la cualidad que hace anulable, por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, un acto de la administración que lesiona los intereses públicos, de orden económico o de otra naturaleza”<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Diccionario enciclopédico de derecho usual. Pág. 130.



Vivancos dice que la lesividad es: "La cualidad que hace anulable, por los tribunales de la jurisdicción Contencioso Administrativa un acto administrativo, que lesiona los intereses públicos, de orden económico o de otra naturaleza"<sup>55</sup>.

Por lo que se puede concluir que la lesividad es una figura jurídica propia del derecho administrativo, que vela por los intereses y derechos del Estado ante la vulneración o perjuicio por un acto administrativo propio de la administración.

#### 4.2. Elementos

De acuerdo a Castillo González<sup>56</sup> los elementos básicos legales de la acción lesiva son:

- Inicio de oficio
- Contra resoluciones definitivas
- Lesividad declarada por medio de Acuerdo Gubernativo
- Plazo establecido para iniciar el proceso contencioso administrativo
- Que no se haya consumado la prescripción

---

<sup>55</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 193

<sup>56</sup> Castillo González. **Derecho administrativo, Teoría de la administración.** Pág. 441

### 4.3. Naturaleza jurídica

La lesividad tiene naturaleza jurídica de un acto eminentemente administrativo y jurisdiccional, ya que el acto lesivo se produce en la administración pública para que posteriormente se declare el acto o contrato lesivo por el tribunal competente. Tiene carácter necesario, ya que brinda a la administración la facultad de recurrir al órgano jurisdiccional competente y poder iniciar su debido proceso. En éste proceso se pretende eliminar actos o contratos que no se pueden revocar por sí mismas.

“Su naturaleza especial radica en que el sujeto legitimado para iniciar este proceso contencioso administrativo, es el Estado, y es el Procurador General de la Nación, quien debe iniciar éste proceso al interponer la demanda ante el tribunal de lo contencioso administrativo”<sup>57</sup>.

### 4.4. Presupuesto fundamental

La lesividad se origina cuando un acto causado por la misma administración pública, cause perjuicios al Estado, en otras palabras un acto administrativo de lesividad. Contra éste acto se debe iniciar el proceso contencioso administrativo para declarar la lesividad, para dejarlo sin efecto ante la imposibilidad de hacerlo de oficio. Siendo necesarios los siguientes presupuestos:

---

<sup>57</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Ob.Cit.** Pág. 7



- Que sea realizado por la administración en uso de las facultades regladas o discrecionales.
- Que tenga el carácter de definitividad, por encontrarse firme y consentido.
- Que vulnere los derechos o intereses del Estado, que al mismo tiempo son los de la colectividad.

Se puede observar en el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece: "Si el proceso es planteado por la administración por sus actos o resoluciones, no será necesario que concurren los requisitos indicados, siempre que el acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros."

Es por ello que lo importante ante la tal declaratoria es que el acto administrativo sea declarado lesivo, dañando los derechos e intereses de la parte demandante.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo al Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

De manera reiterada, se establece que el presupuesto fundamental de la lesividad es el mismo acto administrativo, ya que como se mencionó en un principio debe de existir un acto que causa daños o perjuicios al Estado para poder iniciar la lesividad administrativa.

#### **4.5. Efectos de la lesividad**

La lesividad produce efectos jurídicos de revocación y anulación del acto administrativo que cause lesión a los derechos e intereses del Estado.

Por revocación se entiende, “dejar sin efecto un acto. Una retractación válida. Y por anulación la pérdida de eficacia por defectos de fondo o forma de un acto jurídico”<sup>58</sup>.

Sin embargo, no se ha podido establecer un solo efecto, ya que la declaratoria de lesividad puede retirar del ámbito jurídico el acto administrativo que carece de requisitos esenciales para que no surta efectos jurídicos, tal como es la anulación. Siendo esto en caso que no se presente ante órgano competente, que no se observe el plazo para presentarla, que no exista un perjuicio o daño real. Mientras que la revocación busca dejar sin efecto el acto administrativo que a pesar de si reunir los requisitos necesarios, es perjudicial a los derechos e intereses estatales.

---

<sup>58</sup> Ossorio. **Ob. Cit.** <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Policas-y-Sociales->. (Consultado: Guatemala 01 de junio de 2013).



En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la lesividad no puede ser anulada o revocada de oficio, sino que es necesario que se realice todo el procedimiento en ley; presumiendo que todos los actos administrativos son perfectos, válidos y eficaces hasta que no se demuestre lo contrario. Agregando que en Guatemala los actos administrativos se revocan y no se anulan, ya que por lo anteriormente mencionado, si presentan todos los requisitos legales exigidos. Esto se puede observar en el Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece que el Tribunal competente podrá dictar sentencia la cual examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndola revocar, confirmar o modificar.

#### **4.6. Declaración de lesividad**

Previo a que entrará en vigencia la actual Ley de lo Contencioso Administrativo, esta figura no era muy desarrollada tanto en el ámbito práctico como en el doctrinario. La declaración de lesividad, como ya se mencionó, consiste en un procedimiento en parte administrativo en parte judicial o contencioso administrativo, el cual la misma administración pública debe efectuar para poder revocar un acto o mejor dicho una resolución administrativa que cause daños y perjuicios al Estado.

Esta constituye de cierta manera un derecho de petición que posee la administración pública por sus actos o resoluciones que estén lesionando derechos e intereses públicos; y no puede revocarse de oficio por haberse agotado la vía administrativa o porque la resolución es firme.



Es con la declaración de lesividad la que da origen al proceso de lesividad ante la jurisdicción contencioso administrativa, iniciando la segunda fase de la declaración.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco se le otorga la competencia para declarar la lesividad al Presidente de la República en Consejo de Ministros, el cual debe revestir la forma de un Acuerdo Gubernativo y solamente podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.

#### **4.7. Regulación legal de la lesividad en el ordenamiento guatemalteco**

A pesar de la importancia que posee esta figura jurídica, que es la lesividad administrativa debido a que protege derechos e intereses del Estado; se encuentra escasamente regulada en la legislación nacional. Principalmente se encuentra preceptuado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96. Lo cual brevemente se puede observar en su Artículo 20 que establece: “Si el proceso es planteado por la administración por sus actos o resoluciones, no será necesario que concurren los requisitos indicados, siempre que el acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esta declaración sólo podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.”

Agregando un plazo, ya que el planteamiento del proceso contencioso administrativo es de tres meses contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó



el procedimiento administrativo o de la publicación del Acuerdo Gubernativo que declaró lesivo el acto o resolución.

Determinando la sentencia la revocación, confirmación o modificación de la resolución cuestionada.

Sabiendo que es el Presidente de la República en Consejo de Ministros el competente de declarar o no la lesividad de actos o contratos administrativos, para poder proseguir con la interposición del proceso contencioso administrativo. Se integran para conocer y decidir sobre asuntos considerados de trascendencia nacional.

Así como se expresa en la Ley del Organismo Ejecutivo Artículo 17, como funciones del Consejo de Ministros: "... b) Concurrir con el Presidente de la República a declarar o no la lesividad de los actos o contratos administrativos, para los efectos de la interposición del recurso de lo contencioso administrativo".

Una vez dictado el Acuerdo gubernativo de lesividad, se publica en el Diario Oficial, a partir de ésta el Estado a través del Procurador General de la Nación tiene tres meses para presentar la demanda de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Debiéndose notificar a la persona (individual o colectiva) a cuyo favor se haya otorgado el acto o contrato que se considere lesivo.



Ahora bien, en caso de entidades descentralizadas o autónomas, ya que éstas no existían al momento en que entró en vigencia la Ley de lo Contencioso Administrativo y por ende no surgían casos de lesividad para tales entidades.

Es por ello que dicha ley no determina quién es el órgano administrativo encargado de declarar la lesividad en entidades de tal naturaleza. Así se presentaron autores que apoyaron la idea que en caso de lesividad, continuaría el Presidente en Consejo de Ministros siendo el competente tal y como se encuentra establecido. Fue hasta que entró en vigencia el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República en donde determina en su Artículo 77: “La concesión de servicio público municipal podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas: a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio...”

De lo anterior se puede mencionar que el Concejo Municipal se encuentra legitimado para emitir declaraciones de lesividad en tales casos, que ésta deberá estar fundada con motivos que tengan como fin la protección de intereses de cada municipio. Sin embargo, es importante resaltar el hecho que en los casos de declaración de lesividad emitidos por el Concejo Municipal se excluye de la vía de lo contencioso administrativo.

Es por ello, la importancia de crear normas específicas que regulen la lesividad administrativa, desde la declaración hasta el proceso contencioso administrativo concluyendo con una sentencia del Tribunal competente.

Concluyendo que es el órgano superior jerárquico de cada entidad descentralizada y autónoma el encargado de efectuar la declaratoria de lesividad. Ya que por el simple hecho de poseer personalidad jurídica y de regirse por lo contemplado por sus propias leyes orgánicas y reglamentos, tiene la completa facultad para decidir por sí mismas si existe o no un perjuicio o daño a sus intereses o derechos y por ende de poder iniciar un proceso contencioso administrativo.

#### **4.8. Proceso contencioso administrativo especial**

##### **4.8.1. Generalidades**

Partiendo del hecho que el proceso administrativo es prácticamente igual al resto de procesos, considerando para Prieto Castro citado por Guaita como: “actividad de las partes y del tribunal regulada por el derecho procesal para obtener la sentencia”.<sup>59</sup> Recibiendo la categoría especial de presentarse pretensiones fundadas en normas del derecho administrativo.

En otras palabras el proceso administrativo siempre supone la impugnación jurisdiccional de un acto administrativo; categorizado como ordinario.

Por lo que se determina que el proceso de lesividad constituye un proceso administrativo especial, observando diferencias en ambos como plazos, procedimientos, presupuestos pero principalmente la posición de las partes, actuando la

---

<sup>59</sup> Guaita, Aurelio. **El proceso administrativo de lesividad**. Pág. 11

administración pública en el primero como demandada y en la segunda como demandante.

“Este proceso lo promueve un particular contra un acto realizado por la administración pública que es susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional administrativa”<sup>60</sup>.

Tal como el particular está facultado para promover el proceso administrativo, también lo está la administración pública correspondiendo en éste proceso administrativo especial la iniciativa en contra de un acto o contrato otorgado por aquel mismo.

Su característica principal es “que en el proceso de lesividad la demanda debe proceder del mismo sujeto público que dictó el acto u otorgó el contrato impugnado del proceso administrativo especial promovido por un sujeto jurídico-administrativo, específicamente en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”<sup>61</sup>.

De esta manera se debe analizar el Artículo 159 del Código Municipal: “La municipalidad podrá interponer el proceso contencioso administrativo contra las resoluciones del Organismo Ejecutivo, ministerios de Estado, entidades autónomas y descentralizadas, direcciones generales y cualquier entidad pública que no tenga autoridad administrativa superior, en los mismos casos en que conforme a la ley, pueden hacerlo los particulares” entonces cuando la Municipalidad se encuentra

---

<sup>60</sup> **Ibid.** Pág. 19

<sup>61</sup> **Ibid.** Pág. 20

perjudicada por un acto administrativo realizado por un órgano administrativo no necesita declarar previamente la lesividad, sino que se plantea el proceso contencioso administrativo, siendo por ello un proceso administrativo común y no un proceso especial de lesividad. Surge la necesidad de regular la lesividad administrativa y todas sus fases para caracterizarlo de especial tanto su tramitación como sus incidencias.

#### **4.8.2. Justificación**

Para iniciar, es presupuesto esencial el acto administrativo. Entendiendo como aquella declaración jurídica realizada por un órgano administrativo y que perjudica las relaciones jurídicas y públicas que la administración mantiene con los particulares. Debido a que la lesividad busca revocar dicho acto administrativo dañino, en otras palabras, dejar sin efecto.

#### **4.8.3. Tramitación**

En el sistema jurídico guatemalteco no existe ley o reglamento que regule en forma expresa el procedimiento y actuaciones que debe realizar la administración pública, tanto en caso ordinario como en caso de lesividad, aplicando el mismo proceso contencioso administrativo ordinario que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo.



Como en todo proceso, En el proceso contencioso administrativo de lesividad, actúa una parte demandante y otra demandada; y de conformidad con la ley en materia se presentan:

Principalmente la administración pública como parte demandante, que a diferencia del proceso contencioso administrativo ordinario se presenta como parte demandada.

Por su propia naturaleza en el proceso de lesividad es necesario que la administración demuestre que efectivamente sus derechos e intereses están siendo afectados por un daño real y efectivo por tal acto administrativo impugnado.

Sin embargo no se ha establecido concretamente que sujeto asume el papel de demandado, a lo que podemos hacer mención al Artículo 22 de la citada ley menciona: “En el proceso contencioso administrativo serán partes, además del demandante, la Procuraduría General de la Nación, el órgano centralizado o la institución descentralizada de la administración que haya conocido en el asunto, las personas que aparezcan con interés legítimo en el expediente administrativo correspondiente y, cuando el proceso se refiera al control o fiscalización de la hacienda pública, también la Contraloría General de cuentas” agregando lo establecido en el Artículo 35: “En la resolución de trámite de la demanda se emplazará al órgano administrativo o institución descentralizada demandado, a la Procuraduría General de la Nación, a las personas que aparezcan con interés en el expediente y, cuando el proceso se refiera al control y fiscalización de la hacienda pública, también a la Contraloría General de Cuentas...”



## a) Fases de la lesividad

Como se mencionó, la lesividad está compuesta por dos etapas, la primera administrativa y la segunda jurisdiccional.

### - Fase administrativa

Siendo el procedimiento administrativo en el cual ya se conoce que inicia con la existencia de un acto administrativo es lesivo a los derechos e intereses del Estado y una vez iniciado se remite el expediente a la Procuraduría General de la Nación para que emita dictamen al respecto. Entonces ésta puede aprobar el dictamen que se le somete a su conocimiento o emitir otro, declarando desfavorable la lesividad finalizando el procedimiento o bien, favorable la lesividad recomendando el proyecto de Acuerdo Gubernativo que da inicio a la declaración.

Una vez redactado el proyecto del Acuerdo Gubernativo, el expediente se remite a la Secretaria General de la Presidencia para que sea consultado y analizado por los asesores de presidencia, quienes pueden aprobar, desaprobar o modificar tal proyecto.

Y de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de lo Contencioso Administrativo, se remite al Presidente de la República en Consejo de Ministros quien es el encargado de declarar la lesividad del acto administrativo.



Éste Acuerdo Gubernativo debe ser publicado en el Diario Oficial con el propósito de que se den por notificados y enterados a los interesados.

#### - **Fase jurisdiccional**

Siendo aquí fundamentalmente un proceso contencioso administrativo que es resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo un proceso de conocimiento que conlleva la impugnación jurisdiccional de un acto administrativo.

Importante resaltar que luego de la Publicación respectiva, la lesividad debe ser demostrada en dicho tribunal competente.

#### **b) Substanciación del proceso de lesividad**

##### - **Interposición de la demanda**

La Procuraduría General de la Nación actuando como representando legal del Estado, debe plantear el proceso contencioso administrativo dentro de los tres meses contados a partir de la publicación del Acuerdo Gubernativo que declaró la lesividad.

Ésta demanda debe cumplir con todos los requisitos exigidos por la ley y acompañarse por los documentos solicitados, establecidos en los Artículos 28 y 29 respectivamente de la ley en materia. Si se presentan errores estas podrán ser enmendadas por la parte



demandante en el plazo que se le señale y si fueran insubsanables la demanda se rechazará de plano.

Si la demanda cumple con todos los requisitos de forma, el Tribunal competente pedirá los antecedentes al órgano correspondiente en un plazo de cinco días hábiles siguientes a su presentación. Tal órgano administrativo enviará los antecedentes junto con informe circunstanciado dentro de los diez días hábiles siguientes al pedido de remisión. Si la autoridad no los envía, el tribunal, admitirá para su trámite la demanda, sin perjuicio de que la administración puede presentarse en cualquier etapa procesal y presentar el expediente respectivo.

Una vez que los antecedentes se encuentren en el tribunal, se examinará la demanda y se admitirá para su trámite. La resolución se dictará dentro de los tres días siguientes de recibidos los antecedentes o vencido el plazo para su envío. La parte actora puede solicitar providencias precautorias urgentes, las cuales serán resueltas por el tribunal discrecionalmente en la resolución que admita para su trámite la demanda.

#### - **Emplazamiento**

En la misma resolución de trámite de la demanda se emplazará al órgano administrativo demandado o en su caso a la Procuraduría General de la Nación, personas con algún interés en el expediente; si se refiere a control y fiscalización de la hacienda pública, también a la Contraloría General de Cuentas. Otorgando audiencia en un plazo común de quince días.



– **Actitudes del demandado**

Los sujetos emplazados podrán interponer las excepciones previas contenidas en el Artículo 36 de la ley, dentro del quinto día. Para ser tramitadas en vía incidental.

Si las excepciones previas son declaradas sin lugar, se contestará la demanda en el plazo de cinco días siguientes a la notificación de la resolución. Transcurrido el emplazamiento, se declarará la rebeldía de los emplazados que no hayan contestado la demanda, la que se tendrá por contestada en sentido negativo.

La demanda puede contestarse en sentido negativo o positivo. En este momento, se podrá dictar sentencia se todos los emplazados se allanaran. También podrán presentarse excepciones perentorias en el mismo memorial de contestación negativa de la demanda, resolviéndose en audiencia.

– **Período de prueba**

Una vez contestada la demanda o en caso de reconvenición, se abrirá a prueba el proceso por un plazo de treinta días a excepción que se trate de una cuestión de puro derecho o cuando a juicio del tribunal existan suficientes elementos de convicción presentados.



- **Vista**

Vencido el período de prueba, se señala día y hora para la vista por un plazo de quince días.

- **Auto para mejor fallar**

Cumplido el plazo de la vista, el tribunal si lo considera necesario podrá dictar auto para mejor fallar por un plazo no mayor de diez días para practicar las diligencias que fueran necesarias para determinar el derecho de los litigantes.

- **Sentencia**

El tribunal dictará sentencia en un plazo de quince días, la cual examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución, pudiendo ser revocada, confirmada o modificada.

Debido que no se puede presentar ningún otro recurso, únicamente podrá interponerse el recurso extraordinario de casación contra resoluciones y autos que pongan fin al proceso ante la Corte Suprema de Justicia. (Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala)

## - Ejecución de la sentencia

Cuando la resolución que puso fin al proceso se encuentre firme, se devolverá el expediente al órgano administrativo con certificación de lo resuelto. Y la sentencia señalará un plazo al órgano administrativo correspondiente para que se ejecute lo ordenado. La sentencia es ejecutable en vía de apremio ante los tribunales competentes del ramo civil o ante la competencia económico coactiva, según sea el caso.

### 4.8.4. Efectos de la sentencia del proceso de lesividad

Como bien se mencionó la sentencia en un proceso de lesividad lo que busca es dejar sin efecto un acto administrativo dañino. Sin embargo también se deben observar y determinar cuestiones como:

- La procedencia del proceso contencioso administrativo de lesividad, para definir si debe ser declarado con lugar o no. De esta declaración jurisdiccional depende si el acto es lesivo y de serlo cuales serían las consecuencias que originaría.
- De ser declarado lesivo, si procede la revocatoria total o parcial del acto. Y hasta que punto se deben volver las cosas o situaciones al estado antes de la realización del acto administrativo lesivo.

- Concluir en que consistió la lesividad o perjuicio causado, y que derechos e intereses se vieron dañados por tal acto. Y como estos pueden ser reparados o bien si pueden llegar a restaurarse.
- De igual manera, certificar lo conducente sobre la responsabilidad existente de funcionarios públicos en la ejecución del acto lesivo.

También difiere de la sentencia dictada en el proceso administrativo ordinario, ya que en éste la ejecución de la sentencia corresponde a la misma administración. Mientras que en el proceso de lesividad se refiere a la suspensión o la inejecución de las sentencias.

Las sentencias dictadas en los procesos de lesividad no pueden declararse inejecutables por la administración. En otras palabras, “en éste proceso en particular la administración no puede legalmente escapar a la ejecución pura y simple de las sentencias dictadas por los Tribunales de la jurisdicción administrativa”<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> **ibid.** Pág. 175



## CAPÍTULO V

### 5. Autonomía municipal ante la declaratoria de lesividad

#### 5.1. Autonomía y descentralización municipal en Guatemala

“La palabra autonomía deriva del griego auto, por sí mismo y nomos, ley, norma. Entonces autonomía significa que se da leyes a sí mismo o gobernarse por sus propias leyes”<sup>63</sup>.

“Por autonomía municipal se entiende la capacidad efectiva de entidades a regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”<sup>64</sup>.

Entendida la autonomía como: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”<sup>65</sup>. La autonomía municipal, no puede fundamentarse en un concepto específico.

Las características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

---

<sup>63</sup> Machicado, Jorge. **¿Qué es la Autonomía Municipal?** <http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/02/aumu.html> (Consultado: 01 Junio de 2013).

<sup>64</sup> **Ibid.**

<sup>65</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>. (Consultado: Guatemala 01 de junio de 2013).



- “El desarrollo de la autonomía municipal excluye los controles administrativos de otras administraciones públicas sobre la actividad propia de cada municipio. Siendo por ello únicamente admitidos y cumplidos los controles legales de tribunales y autoridades reconocidos por el régimen local.
  
- La constitución no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. Complementándose mutuamente, atribuyendo competencias a los municipios no sólo la legislación municipal sino que la legislación ordinaria.
  
- En continuación de la anterior, es la Constitución Política de la República de Guatemala quien otorga el reconocimiento de la capacidad de organización. Por lo que la municipalidad como entidad autónoma puede desarrollarse libremente por sus propios reglamentos y ordenanzas. Realizando actividades que beneficien las necesidades propias de cada municipio.
  
- A pesar de la autonomía externamente reconocida, la autonomía financiera es dependiente. Ésta se incluye en el Presupuesto General de la Nación fijando un diez por ciento de los ingresos de la misma. La Constitución Política de la República de Guatemala establece que cada municipio deberá disponer de recursos para poder realizar obras y prestar los servicios esenciales a cada población”<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Paniagua, Eddy. **Importancia jurídica de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 74.





La autonomía también se clasifica a su vez en autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera.

La primera, es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente, para que tomen decisiones en las políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Incluyendo la potestad político-administrativa de utilizar otros medios de organización adecuados. La autonomía administrativa, es la capacidad que tiene el gobierno local para implementar su propia estructura administrativa, sea por medio de la auto realización o bien la implementación de una política administrativa local. Es por esta potestad, que el municipio tiene la completa facultad para planificar su territorio, prever servicios, acciones de bienestar común, capacidad de elegir, entre otras.

Finalmente la autonomía financiera, que se refiere a la atribución que se le hace a las municipalidades para disponer de recursos económicos para realizar los servicios públicos necesarios y acciones propias a cada uno. Como se ha mencionado, provienen del Presupuesto General de la Nación por mandato constitucional, por una parte y por otra por recursos generados por sus propios medios como los son tasas o arbitrios. Es por ello que el municipio no es completamente autónomo, y bien se encuentra sujeto al gobierno central en el aspecto financiero. Por lo que es parcialmente autónomo; sin embargo no comporta tal postura, ya que si bien es cierto que parte de sus ingresos son designados por el Estado, constitucionalmente se le reconoce un porcentaje propio. Y esto no queda a decisión arbitraria de las autoridades centrales, agregando que como se establece en la Ley Orgánica del Presupuesto las municipalidades no tienen control como las entidades dependientes, así como la Ley



General de Descentralización en el Artículo 15 menciona: “Las municipalidades y demás instituciones del Estado deberán velar por el adecuado equilibrio entre sus ingresos y egresos y su nivel de endeudamiento, procurando la sana administración de sus finanzas”. Agregando lo mencionado anteriormente, la municipalidad puede obtener sus ingresos por otros medios como los endeudamientos, donaciones fondos del sector privado etc.

Todo esto regulado en el Código Municipal Decreto número 12-2002 en el Artículo 3 que establece: “en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala 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 de Guatemala”. Complementando con el Artículo 6 que determina las competencias propias y las atribuidas. “Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto-organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código”.



Propiamente en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

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

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

Por ello que no existe ninguna dependencia al organismo central, política ni económica ni administrativa.

No solo se ha reconocido la autonomía municipal en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal sino que se fundamenta en la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. En el cual presenta como principios orientadores de la descentralización del Organismo Ejecutivo a:

- Autonomía municipal
- La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos



- Solidaridad social
- Participación ciudadana
- El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala, entre otros.

## **5.2. La verdadera competencia ante la declaratoria de lesividad municipal**

Se ha concluido que la lesividad debe ser declarada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros a través de un Acuerdo Gubernativo, según lo establecido por la Ley de lo Contencioso Administrativo. En caso particular de lesividad en entidades autónomas y descentralizadas como es la municipalidad, no existe una norma que establezca expresamente quien es el órgano administrativo encargado de declarar la lesividad y desarrollar el proceso que ésta implica.

Diversos autores apoyan la postura que ésta únicamente puede ser declarada por el Presidente en Consejo de Ministros, tal como ya se mencionó. El problema es que al momento de emitir dicha ley no existían órganos descentralizados o autónomos por encontrarse en un periodo de dictaduras desarrollando un centralismo administrativo. Es por ello que todas estas acciones recaen al Organismo Ejecutivo.

Ahora bien, existen otros autores que sostienen que entidades autónomas y descentralizadas es el órgano superior de cada uno el encargado para efectuar la



declaratoria de lesividad. Tal el caso del autor Calderón Morales que indica: "La administración pública puede también plantear el contencioso administrativo en aquellos casos en que una resolución administrativa lesione los intereses del Estado... Si se trata de órganos denominados constitucionalmente autónomos, por resolución de concejo municipal, consejo superior universitario; o de su junta directiva u órgano colegiado, si son órganos descentralizados. Esta declaratoria debe publicarse en el Diario Oficial y a partir de la misma, el órgano administrativo cuenta con tres meses para plantear el contencioso administrativo"<sup>67</sup>

Es por ello que es el órgano superior jerárquico de cada entidad el que debe declarar el acto administrativo realizado por ellos mismo, y considerarse lesivo o no. Siendo su propio representante legal el encargado de plantear el proceso contencioso administrativo en éste caso, el Concejo Municipal y el Alcalde respectivamente.

Sustentando lo anterior, se hace referencia al Artículo 77 del Código Municipal: "La concesión de servicio público municipal podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas: a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio...". Sin embargo, no existe un procedimiento a seguir en éste y los demás casos que se encuentran en tal articulado, debido a que se excluyen de la vía de lo contencioso administrativo.

Dado que si fuese el Presidente en Consejo de Ministros, se produciría una violación a la autonomía otorgada a dichas entidades. Y así como las entidades centralizadas

---

<sup>67</sup> Calderón M. Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 164



tienen la facultad de declarar un acto administrativo perjudicial o dañino a sus derechos e intereses, también las entidades autónomas necesitan y están en total libertad de declararla.

La autonomía no debe ser vulnerada por ninguna entidad estatal centralizada o autónoma, es por ello que la municipalidad no se encuentra sujeta u obligada a solicitar o acudir al Organismo Ejecutivo para poder iniciar el procedimiento de declaratoria de lesividad. Cuando sea necesario que la municipalidad con reconocimiento constitucional de naturaleza autónoma declare lesivo a un acto administrativo debe de realizarlo a través de sus órganos superiores jerárquicos. Debido a que exigir que se cumpla lo establecido por la Ley de lo Contencioso Administrativo, es totalmente inadecuado ya que como se mencionó, posteriormente en el año 2002 se estipula en el Código Municipal la competencia del Concejo Municipal para declarar la lesividad. Añadiendo que de aplicarlo se encontraría una completa violación constitucional a la autonomía municipal.

### **5.3. Situación actual de la autonomía municipal**

Debe entenderse como autonomía municipal, como ya se mencionó, como la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley.



Como bien es sabido, autonomía no es de ninguna manera soberanía, sino que es la voluntad política de tomar decisiones para auto determinarse, es decir decidir con independencia de poderes externos.

Guatemala se encontraba en función militarista y centralista, por lo que a partir de la Constitución Política de 1986 y los Acuerdos de Paz, que dieron fin al conflicto armado interno en 1996, permitieron el inicio a la democratización y modernización del Estado en sus ámbitos públicos. Estos cambios buscan y logran una gestión pública descentralizada de las competencias del Estado.

“A través de la vigencia de leyes como: La Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley General de Descentralización y su respectivo Reglamento (Decreto 14-2002), se establece como el marco legal básico, para asuntos referidos con la planificación estratégica territorial, el desarrollo integral de las comunidades y por ende con autonomía municipal y todos los asuntos teóricos y técnicos que de ella se derivan”<sup>68</sup>.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Capítulo VII desarrolla específicamente el gobierno municipal. Estableciendo jurídicamente las diversas normas para las relaciones en los ámbitos que integran la autonomía municipal.

Resaltando los siguientes enunciados contenidos en la Carta Magna:

---

<sup>68</sup> Observatorio de autonomía municipal. **La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana**. Pág. 107.



- Se reconocen a los municipios como instituciones autónomas, y para desarrollo de sus atribuciones emitirán ordenanzas y reglamentos respectivos.
- Determina a las autoridades municipales que son el alcalde, síndicos y concejales; así como su forma y período de elección.
- Designa a las corporaciones municipales como las principales responsables del fortalecimiento económico de sus respectivos municipios. Y establece que todos los recursos deben ajustarse al principio constitucional de legalidad para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios.
- La asignación de fondos a las municipalidades del país, correspondiente al diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos del Estado.
- El derecho de antejuicio que gozan los alcaldes.
- Se crearán los Juzgados de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía, para la ejecución de sus ordenanzas y disposiciones; de acuerdo a sus recursos y necesidades, bajo órdenes directas del alcalde.
- Los bienes, rentas arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.



- Únicamente las municipalidades están facultadas para eximir tasas o arbitrios municipales a personas tanto individuales como jurídicas.
- La Ley del Servicio Municipal, preceptuará todo lo relativo a las relaciones laborales de funcionarios y empleados públicos de las municipalidades.

No hay otro cuerpo normativo más específico al respecto que el Código Municipal, el cual no abordare debido a que se ha ido desarrollando a lo largo de la presente investigación. Sin embargo, otra disposición legal que complementa a la autonomía municipal es la Ley General de Descentralización Decreto número 14-2002. Donde se puede resumir lo más importante en:

- El Presidente de la República deberá designar el órgano de gobierno responsable de la Programación, Dirección y Supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo.
- Las diversas instituciones públicas y demás dependencias estatales deberán de coordinar con el órgano de gobierno responsable a efecto de desarrollar con eficiencia y eficacia las políticas de descentralización aprobadas.
- Las municipalidades y demás instituciones estatales deben velar por mantener el equilibrio de sus ingresos y egresos al nivel de endeudamiento correspondiente. Quedando obligadas a adecuar dicho presupuesto anual de inversión y sistema de



administración a la forma que adopte el sector público y las políticas de descentralización aprobadas.

De igual forma, se pueden mencionar instituciones que tienen injerencia en las áreas de la autonomía municipal sea política, administrativa o financiera.

- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
- Secretaría General de la Presidencia (SGP)
- Instituto de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y Participación Ciudadana (COPRE)
- Fondo Social para el Desarrollo comunitario (FDC)
- Ministerio de Gobernación (MINGOB)
- Ministerio de Finanzas (MINFIN)



Dejando a un lado el marco normativo, actualmente la autonomía municipal es cuestión de política, así como plan de gobierno es efímera y nunca se ejecuta de la manera correcta. “Ofreciendo los políticos a los alcaldes el respeto a una autonomía municipal, la cual ya está legalmente establecida y reconocida. Promoviendo el debido respeto, coordinación y apoyo”<sup>69</sup>.

También han habido interminables discusiones respecto a la tan mencionada autonomía financiera municipal, ya que como se mencionó únicamente el Congreso de la República de Guatemala es el competente para decretar impuestos sean ordinarios o extraordinarios. Por lo que existen disputas en donde impuestos se decretan como arbitrios o tasas y viceversa.

“El ex presidente del Centro para la Defensa de la Constitución (Cedecon) Roberto Villeda, mencionó que los Concejos Municipales pueden incrementar los arbitrios y tasas, ya que éstos son discrecionales de acuerdo a lo que fije dicho concejo en el uso de la autonomía para establecer tarifas. Y que no existe violación a la autonomía municipal al tomar el Congreso la responsabilidad en materia de cobros a cierta población de una municipalidad. Si se dispusiera de un porcentaje aplicable a todo el país si se violaría tal autonomía”<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> El Periódico. “**Candidatos ofrecen autonomía municipal**”. Alejandro Pérez. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20071018/actualidad/44728/> (Consultado: Guatemala 01 junio 2013).

<sup>70</sup> El Periódico. “**Si el Congreso dispone un porcentaje si violaría la autonomía municipal**”. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080204/pais/48222/> (Consultado: Guatemala 01 junio 2013).

Se ha mencionado reiteradamente, que el municipio debe prestar los servicios públicos esenciales a la población, y también se hizo mención de que el municipio podía delegar dicha facultad a empresas privadas o terceros. Tal como es el alumbrado público, donde “el Ministerio de Energía y Minas presentó un proyecto para sustituir las luminarias por unas más eficientes y de menor gasto por lo que produciría un menor costo; pero para no violentar la autonomía municipal cada alcalde era el encargado de decidir se adherirse al plan o no”<sup>71</sup>.

Como se puede apreciar a simple vista, la municipalidad goza de una autonomía totalmente reconocida y regulada por lo diversos cuerpos normativos mencionados, y apoyada por las múltiples instituciones estatales. Pero a pesar de estar regulada, no se ejecuta de la manera correspondiente, vulnerando su autonomía en cuestiones como la prestación de servicios públicos y concesión de ellos. En donde encontramos lagunas en dicha legislación como la declaratoria de lesividad. Dejando a una municipalidad vulnerable y sin competencia ante el Estado y sus organismos centralizados.

Los municipios carecen de precisión al establecer sus propias competencias y con ello los mecanismos de defensa de dichas competencias ante intromisiones de otras administraciones públicas.

---

<sup>71</sup> Siglo 21. **“Licitarán cambio de alumbrado público”**.  
[https://www.google.com/url?q=http://www.s21.com.gt/pulso/2010/01/21/licitaran-cambio-de-alumbrado-publico&sa=U&ei=ISe\\_UYuFO8WcyQHkk4H4Ag&ved=0CAoQFjAB&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFvWuQ7TcV2Zs9-Z\\_fPrW0saG46A](https://www.google.com/url?q=http://www.s21.com.gt/pulso/2010/01/21/licitaran-cambio-de-alumbrado-publico&sa=U&ei=ISe_UYuFO8WcyQHkk4H4Ag&ved=0CAoQFjAB&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFvWuQ7TcV2Zs9-Z_fPrW0saG46A) (Consultado 01 junio 2013).

Por lo que corresponde que se realice una exhausta legislación municipal, contemplando lo relativo a situaciones como la declaratoria de lesividad, priorizando la autonomía respectiva. Y que por los distintos medios que existen, se lleve a cabo una verdadera defensa y práctica tanto por las autoridades como por la población de la auto - determinación municipal.

#### **5.4. ¿Cómo se debe regular el proceso de lesividad en la legislación guatemalteca?**

Una vez establecida la autonomía, constitucionalmente reconocida a las municipalidades y ya aclarado el órgano competente para declarar la lesividad y con ello no solo iniciar el proceso de lesividad sino que desarrollarlo. Se puede continuar con el tema de lesividad propiamente dicho.

Existe un vacío y carencia de regulación en cuanto a las municipalidades, ya que en su autonomía tanto en sus leyes y reglamentos como en la Ley de lo Contencioso Administrativo no se contempla tal situación. Como se ha mencionado reiteradamente, en el Artículo 20 de dicha ley estipula que todo acto o resolución que sea considerado lesivo, la administración puede iniciar un proceso; a través de un Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Como resalta, no se hace mínima referencia a tal situación ante las municipalidades. Pero aún si la mencionada ley, la misma Constitución Política de la República de Guatemala o el Código Municipal no establece un procedimiento determinado a seguir es necesario



que se decrete si ha de desarrollar el representante legal de la entidad autónoma un proceso especial con requisitos y plazos distintos o bien, como se ha considerado hasta en la actualidad, ha de continuar con el esquema del proceso de lesividad establecido por la Ley de lo Contencioso Administrativo como cualquier otra entidad centralizada.

Se ha llegado a concluir que se debe modificar tanto el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo para hacer mención de la excepción o bien añadir que en caso de entidades autónomas como lo es la municipalidad, se seguirá el procedimiento por ellas establecidos en sus leyes orgánicas y reglamentos propiamente. Surgiendo entonces la segunda modificación, en el Código Municipal. Ya que este reconoce que es el Concejo Municipal quien ejerce el gobierno municipal y el encargado de declarar lesivo un asunto si así lo considerase. También se debe, a opinión personal, agregar un capítulo dedicado a desarrollar y explicar el procedimiento a seguir ante la declaratoria de un acto administrativo que se estime dañino.

Ampliando las funciones o competencias otorgadas tanto al Concejo Municipal como al Alcalde como representante legal y pueda éste ser quien inicia el proceso de lesividad; planteando la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y llegar a cabo la declaratoria de lesividad.

Como es asunto administrativo, y de lesividad, se debe llevar a cabo el ya conocido proceso contencioso administrativo, que consta de una fase administrativa y otra judicial. Pero por su peculiaridad de ser ante la municipalidad se desarrollará de la siguiente manera:

**- Fase administrativa**

Eminentemente debe existir un acto administrativo lesivo a sus intereses o derechos, se le otorga a la municipalidad un periodo para demostrar que dicho acto es perjudicial por lo que procede la declaratoria de lesividad por el Alcalde.

Aquí no se remite el expediente a la Procuraduría General de la Nación para que emita dictamen, porque como ya se sabe es el Concejo Municipal el único órgano que tiene la potestad para iniciar tal proceso y por lo tanto no debe ni necesita solicitar opiniones de otras entidades al respecto. Siendo el Concejo Municipal quien aprobará o no la procedencia de lesividad. De ser favorable, se iniciará un proyecto de ordenanza o resolución municipal, para dar seguimiento a la próxima etapa.

Como en todo procedimiento administrativo finaliza con una resolución de fondo, en donde el órgano administrativo competente manifiesta su voluntad respecto al caso presentado. Dicha resolución debe de ser publicada en el Diario Oficial de Centroamérica para que sirva de notificación para aquellos que se consideren como parte del proceso.

**- Fase judicial**

Luego de la publicación correctamente realizada, la lesividad del acto administrativo debe de ser alegada y demostrada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo



para que se lleve a cabo la declaratoria. Aquí la resolución se encuentra firme y se agota la vía gubernativa.

Esto significa que no puede presentarse recurso administrativo alguno contra tal resolución que dé a lugar o no la declaratoria de lesividad. Resolviendo jurisdiccionalmente si procede la revocatoria, dejar sin efecto el acto administrativo dañino.

Declarada la lesividad por parte del Alcalde decidido en Concejo Municipal, es en ésta fase donde corresponde la participación del Procurador General de la Nación, ya que según el Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su parte conducente "...ejerce la representación del estado.." por ser un acto de trascendencia estatal. Para poder plantear el proceso contencioso administrativo contra el mencionado acto lesivo.

Los efectos del proceso contencioso administrativo especial son los mismos, que sea revocado parcial o totalmente el acto o resolución administrativo que sea lesivo a sus intereses o derechos. Siendo entonces, el mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo quien declare con lugar el proceso y jurisdiccionalmente decida dejar sin efectos el acto.

Se ha desarrollado un procedimiento similar al contencioso administrativo ordinario, sin embargo se podría considerar como otra alternativa la creación de una ley que regule específicamente la declaratoria de lesividad por parte de la municipalidad.





En dicha ley se establecería la competencia, procedimiento, plazos, excepciones, tribunal competente; claro está con vinculación a las otras ley ya existentes, las cuales serían modificadas para hacer mención que lo relativo a la lesividad será ampliado en una ley distinta.

En ambas soluciones se deben modificar las leyes existentes, sea ampliando o creando una nueva ley, se debe reglamentar tal situación para no permitir más la violación a la autonomía municipal.





## CONCLUSIONES

1. A pesar de ser el recurso de lesividad una figura especial característica del proceso administrativo, no se ha logrado establecer un procedimiento propio puramente dicho, para el ejercicio por parte de entidades autónomas. Por lo que se desarrolla un proceso generalizado para toda la administración pública, sobrepasando la autonomía municipal constitucionalmente reconocida a dichas entidades.
2. A pesar de que en el Artículo 77 del Código Municipal, regula expresamente que corresponde al Concejo Municipal declarar lesivo la concesión de un servicio público a sus intereses. No existe una adecuada transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades o incluso recursos para el cumplimiento de las atribuciones que corresponden a la municipalidad en desarrollo a su legítima autonomía.
3. En la actualidad la municipalidad no ejecuta de manera adecuada las funciones constitucionalmente delegadas, permitiendo la intromisión de otras entidades estatales, debido a la falta de ampliación a la Ley de lo Contencioso Administrativo.



## RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala debe establecer un procedimiento exclusivo para las entidades autónomas en caso de que se considere nocivo un acto o resolución administrativa para sus derechos e intereses, desligándolo de las demás entidades estatales. Ejerciendo las funciones otorgadas, demostrando así una real consideración a la autonomía municipal.
2. El Congreso de la República de Guatemala debe reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo y el Código Municipal, para ampliar las funciones de las municipalidades como entidades autónomas. Añadiendo la incorporación del correspondiente procedimiento así como la declaratoria y proceso a seguir ante un acto administrativo perjudicial a sus intereses y derechos.
3. El Congreso de la República de Guatemala debe crear una ley donde se regule específicamente todo lo relativo a la declaratoria por parte de la municipalidad. Para que no se vulnere la autonomía municipal a causa de falta de regulación o aclaración de cuerpos legales. Estableciendo el procedimiento propio que las municipalidades deberán de cumplir.





## BIBLIOGRAFÍA

- AVILA RAMÍREZ, Ramón Estuardo. **La descentralización como mecanismo de desarrollo del municipio**. Tesis para optar al grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2008.
- BALBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona: Universidad autónoma de Barcelona, 2002.
- BARRIOS ESCOBAR, Lina Eugenia. **La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)**. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Rafael Landívar, 1996.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2001.
- CALDERÓN M. Hugo. **Derecho procesal administrativo**. Quinta Edición. Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2004.
- CALDERÓN M. Hugo. **Derecho administrativo parte especial**. TOMO II. Guatemala: Orión, 2005.
- CALDERÓN M. Hugo. **Teoría general del derecho administrativo**. TOMO I. Guatemala: MR, 2011.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ed. Talleres de Centro de Impresiones Gráficas, 1994.



CASTILLO, María de los Ángeles. **La creación y modificación de entidades descentralizadas y autónomas como una facultad del congreso de la república con una mayoría calificada.** Tesis para optar al grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2005.

Diccionario de la Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).

EL PERIÓDICO. **Candidatos ofrecen autonomía municipal.** Alejandro Pérez. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20071018/actualidad/44728/> (Consultado: Guatemala 01 junio 2013).

EL PERIÓDICO. **Si el Congreso dispone un porcentaje si violaría la autonomía municipal.** <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080204/pais/48222/> (Consultado: Guatemala 01 junio 2013).

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** México: Porrúa, 2001.

GUAITA, Aurelio. **El proceso administrativo de lesividad.** Barcelona: Bosch, 1953.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Edición electrónica. Guatemala 2011. (Colección -Juritex 6).

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los Contratos Administrativos.** Edición electrónica. Guatemala 2011. (Colección -Juritex 9).

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Lo contencioso administrativo.** Edición electrónica. Guatemala 2012. (Colección Juritex 10).





GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **El procedimiento administrativo**. Edición electrónica. Guatemala 2010. (Colección Juritex 11).

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Edición electrónica. Guatemala 2011. (Colección Juritex 18).

MACHICADO, Jorge. **¿Qué es la Autonomía Municipal?**  
. <http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/02/aumu.html> (Consultado: 01 Junio de 2013).

MAZARIEGOS RODAS, Mónica Rocío. **Guatemala Régimen Jurídico Municipal: Del centralismo a la participación ciudadana**. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Versión electrónica. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/15.pdf>

MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1935.

MONTAÑO, Agustín. **Manual de administración municipal**. México: Trillas, 1990.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Guatemala: 1ª Edición electrónica. <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales->. (Consultado: Guatemala 27 de mayo de 2013).

PANIAGUA PÉREZ, Eddy. **Importancia jurídica de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo guatemalteco**. Tesis para optar al grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2010.



PÉREZ DELGADO, Gabriel Estuardo. **Análisis jurídico de la lesividad de las operaciones mineras en Guatemala.** Tesis para optar al grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2005.

PEREZ RIVERA, Gloria Otilia. **Análisis jurídico y doctrinario del cobro indebido de la tasa por construcción que realizan las alcaldías municipales de Guatemala.** Tesis para optar al grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2011.

PORTOCARRERO, Felipe S. **Derecho procesal administrativo.** Perú: Escuela Tip. Salesiana, 1943.

ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. **Derecho administrativo especial: contratación administrativa.** San José, Costa Rica: EUNED, 2002.

SIGLO 21. **Licitarán cambio de alumbrado público.**  
[https://www.google.com/url?q=http://www.s21.com.gt/pulso/2010/01/21/licitaran-cambio-de-alumbrado-publico&sa=U&ei=ISe\\_UYuFO8WcyQHkk4H4Ag&ved=0CAoQFjAB&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFvWuQ7TcV2Zs9-Z\\_fPrW0saG46A](https://www.google.com/url?q=http://www.s21.com.gt/pulso/2010/01/21/licitaran-cambio-de-alumbrado-publico&sa=U&ei=ISe_UYuFO8WcyQHkk4H4Ag&ved=0CAoQFjAB&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFvWuQ7TcV2Zs9-Z_fPrW0saG46A) (Consultado 01 junio 2013).

TORRES José Danilo, **aplicabilidad del proceso contencioso administrativo por declaratoria de lesividad de concesión municipal.** Tesis para optar al grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2006.



## Legislación

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

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

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

**Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.** Acuerdo Gubernativo Número. 1056-92. Consejo de Ministros de Guatemala. 1992.

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