

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

**INOBSERVANCIA DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE PARA LA CREACIÓN DE UN
MUNICIPIO**

ELÍAS ROSALES ORTIZ

GUATEMALA, ABRIL DE 2015

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

**INOBSERVANCIA DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE PARA LA CREACIÓN DE UN
MUNICIPIO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ELÍAS ROSALES ORTIZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, abril de 2015

**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 Alvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Marco Tulio Pacheco Galicia
Vocal: Lic. Obdulio Rosales Dávila
Secretario: Lic. Epifanio Monterroso Paniagua

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Vocal: Licda. Magda Nidia Gil Barrios
Secretario: Lic. Héctor David España Pinetta

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).

Lic. LUIS ALFONSO CAMPOS RAMÍREZ
Abogado y Notario
Colegiado No. 9291
1ª.calle "A" B-26 zona 5, Magdalena Milpas Altas,
Sacatepéquez. Tel. 41425630



Guatemala, 16 de octubre de 2013

Doctor:
BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Doctor Mejía Orellana:

De conformidad con el nombramiento de fecha 24 de mayo de 2013, como asesor del trabajo de tesis del bachiller ELÍAS ROSALES ORTIZ, intitulado: **"INOBSERVANCIA DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE PARA LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO"** procedí a asesorar al estudiante en las modificaciones que se estimaron pertinentes, por lo cual emito opinión tomando en cuenta lo siguiente:

- a. El trabajo de investigación realizado, es un aporte científico y técnico que establece un amplio contenido jurídico y doctrinario al derecho administrativo, siendo objeto de desarrollo y análisis del trabajo de investigación de tesis fundamentado en la inobservancia de los plazos establecidos, su incidencia y como afecta en la legislación guatemalteca.
- b. La metodología y técnicas utilizadas, fueron acordes al desarrollo de cada uno de los capítulos, introducción, conclusiones y recomendaciones, para lo cual se utilizaron los métodos analítico y sintético, así también se aplicaron los métodos deductivo e inductivo. Se pudo verificar el contenido científico y técnico en la elaboración del tema, su método y técnicas de investigación los cuales fueron los indicados, habiendo dado una idea de cómo mejorar el trámite, permitiendo entender los elementos que analiza el estudiante, los criterios técnico jurídicos que le dan fundamento a cada argumento.
- c. La contribución científica del tema es de suma importancia, pues el contenido es de actualidad, la problemática estriba en el análisis de cómo afecta en la legislación



guatemalteca, la inobservancia de los plazos, en este caso específico, para la creación de un municipio.

- d. Los objetivos son posibles de alcanzar, ya que al exponer y determinar las causas y efectos del problema, se pueden aportar soluciones adecuadas, pudiéndose comprobar la hipótesis a través del trabajo desarrollado, ya que efectivamente la inobservancia de los plazos establecidos, prolonga el trámite para la creación de un municipio y mantiene a las comunidades en el subdesarrollo sin contribución al desarrollo del país. En cuanto a las conclusiones y recomendaciones, se relacionan con el contenido del trabajo de investigación y reflejan el adecuado nivel de síntesis jurídico con el verdadero objeto del tema. La bibliografía utilizada para la elaboración de la tesis ha sido la adecuada.

En relación a lo anterior se pudo establecer que el trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, apreciándose el cumplimiento de las modificaciones realizadas tanto de fondo como de forma por el estudiante, según lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en virtud de lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** en cuanto a la fase de asesor en el trabajo de tesis del bachiller ROSALES ORTIZ.

Atentamente,

Lic. LUIS ALFONSO CAMPOS RAMÍREZ
Abogado y Notario
Asesor de tesis
Colegiado No. 9291

Lic. Luis Alfonso Campos Ramírez
ABOGADO Y NOTARIO



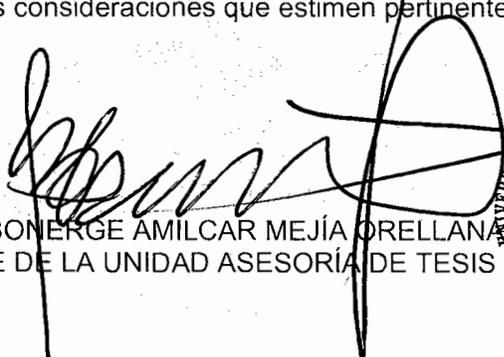
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 29 de mayo de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO JOSE EFRAIN PAMAL CASTILLO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante ELÍAS ROSALES ORTIZ, intitulado: "INOBSERVANCIA DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE PARA LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. 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 establece: "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".


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
BAMO/srrs.



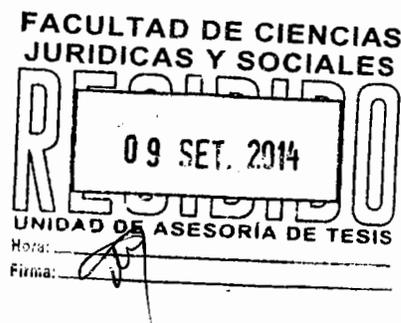


BUFETE JURIDICO
Lic. JOSE EFRAIN PAMAL CASTILLO
Abogado y Notario

3°.Calle Poniente No. 31. La Antigua Guatemala, Sacatepéquez. Tels. 54119395

Guatemala, 03 de julio de 2014

**Doctor
BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala**



Respetable Doctor MEJÍA ORELLANA:

De manera atenta me dirijo a usted, a efecto de informarle que en cumplimiento a la resolución de fecha veintinueve de mayo de 2014, en la cual fui nombrado revisor del trabajo de tesis del Bachiller ELÍAS ROSALES ORTIZ, intitulado: **“INOBSERVANCIA DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE PARA LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO”**.

Me permito rendir opinión en el siguiente dictamen:

- I. El trabajo de investigación del sustentante, es un aporte científico y técnico, basado en la necesidad de hacer aportes puntuales y concretos en relación a la inobservancia de los plazos en el trámite para la creación de un municipio; con vista en la necesidad de crear mecanismos para que las instituciones encargadas del trámite respectivo sean garantes de los intereses de los ciudadanos guatemaltecos.
- II. La metodología aplicada en el desarrollo del trabajo de investigación fue de tipo analítico y sintético, así como la aplicación de métodos lógico-deductivo e inductivo, cumpliendo con el marco teórico el cual encontró su ámbito legal en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente en el Código Municipal. Durante el



BUFETE JURIDICO

Lic. JOSE EFRAIN PAMAL CASTILLO

Abogado y Notario

3°.Calle Poniente No. 31. La Antigua Guatemala, Sacatepéquez. Tels. 54119395

desarrollo de este trabajo se usó la técnica de ficha bibliográfica, mediante la cual se recopiló la información.

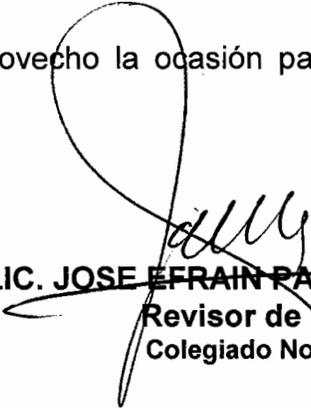
III. La contribución científica del trabajo de investigación es de suma importancia, ya que actualmente los trámites para la creación de nuevos municipios se ven muchas veces entrampados en criterios políticos o intereses particulares, lo cual hace que el trámite sea de muchos años de espera.

IV. Respecto a las conclusiones el trabajo realizado es coherente, se establecieron los elementos centrales que configuran los supuestos teóricos y la reflexión doctrinaria, para fundar y definir los principales hallazgos en torno a cada capítulo realizado; y por último constaté que la bibliografía consultada fue la adecuada.

Por lo expuesto en mi calidad de **REVISOR**, concluyo que el trabajo de tesis del Bachiller **ELÍAS ROSALES ORTIZ**, cumple con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que me permito aprobar el presente trabajo de investigación de tesis emitiendo **DICTAMEN FAVORABLE**, en cuanto a la fase de revisión.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de respeto, consideración y estima.

Deferentemente,



LIC. JOSE EFRAIN PAMAL CASTILLO

Revisor de Tesis
Colegiado No.4,276

JOSE EFRAIN PAMAL CASTILLO
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

Handwritten initials

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 06 de febrero de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ELÍAS ROSALES ORTIZ, titulado INOBSERVANCIA DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE PARA LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.

Handwritten signature

Large handwritten signature



Handwritten signature
Lic. Avilán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Creador del universo, por permitirme llegar a culminar esta carrera.
- A MIS PADRES:** Juan Antonio Rosales Fernández y Catalina Ortiz, amor eterno (Q.E.P.D.)
- A MI ESPOSA:** Shavy Sujeidy Noriega Motta, infinitas gracias por su ayuda incondicional.
- A MIS HIJOS:** Mariela Alejandra, Daniel Sebastian y Génesis Adriana. Ellos son el motor que impulsan mi vida.
- A MIS HERMANAS Y HERMANOS:** Especialmente a mis hermanas: Elena, Hilda, Dora, Zoila, gracias por su apoyo.
- A MIS AMIGOS:** Gracias por su amistad.
- A MIS AMIGOS QUE YA PARTIERON AL MÁS ALLÁ:** Cristóbal Gómez, Carlota Bran, Rafita Bello, Melvin Chacón, Rusbely Galicia Elivs Borjas, Carlos Brito, que Dios tenga misericordia de ellos. Siempre estarán en mi mente y en mi corazón.



A MIS SOBRINOS:

Que sea una motivación para que continúen sus estudios.

A MI CHINITA:

Ingrid Carolina Mejia Rosales, teníamos tantos planes, pero se te acabó el tiempo en este mundo, confío en volverte a ver.

A MIS PRIMOS:

Espero que puedan compartir conmigo este triunfo.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....

i

CAPÍTULO I

1. División administrativa del Estado.....	1
1.1. Municipio.....	1
1.2. Etimología de la palabra.....	2
1.3. Definiciones.....	2
1.3.1. Doctrinaria.....	2
1.3.2. Legal.....	3
1.4. Antecedentes.....	4
1.4.1. Teoría del origen divino.....	8
1.4.2. Teoría ius naturalista.....	9
1.4.3. Teoría jurídica y legalista.....	10
1.4.4. Teoría administrativa.....	12
1.5. Fines del municipio.....	13

CAPÍTULO II

2. Organización de un municipio.....	17
2.1. Elementos del municipio.....	18
2.1.1. La población.....	19
2.1.2. Territorio.....	20
2.2. Autonomía del municipio.....	21



	Pág.
2.3. Organización municipal.....	22
2.3.1. La autoridad.....	32
2.3.2. La comunidad organizada.....	33
2.3.3. Ordenamiento jurídico municipal.....	35
2.3.4. La capacidad económica.....	35
2.3.5. Patrimonio del municipio.....	36
2.3.6. Sub desarrollo de las comunidades por falta de atención municipal.....	38

CAPÍTULO III

3. Sistemas de gobierno municipal.....	41
3.1. Sistema de democracia directa.....	41
3.2. Sistema de democracia representativa.....	42
3.3. Sistema democrático.....	42
3.4. Sistema democrático de separación de poderes.....	43
3.5. Sistema autoritario.....	43
3.6. Teorías jurídicas de las actividades municipales.....	46
3.6.1. La función pública.....	46
3.6.2. El servicio público.....	48
3.6.3. Obra pública.....	58



CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Regulación legal.....	61
4.1. Conflicto de límites jurisdiccionales municipales.....	62
4.2. Conflicto de límites jurisdiccionales comunitarios.....	63
4.3. Regulación legal municipal.....	63
4.4. Requisitos para la creación de un municipio.....	64
4.5. Procedimiento para la creación de un municipio.....	66
4.6. Formar una comisión idónea para vigilar el cumplimiento de los plazos..	68
4.7. Creación de un municipio en el derecho comparado.....	68

CAPÍTULO V

5. Inobservancia de los plazos en el trámite para la creación de un municipio.....	77
5.1. Aspectos sociales.....	77
5.2. Aspectos jurídicos.....	78
5.3. Crear un órgano de vigilancia dentro del ministerio de gobernación cuyos dictámenes sean vinculantes, para el cumplimiento de los plazos en la creación de un municipio.....	80
CONCLUSIONES.....	87
RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91



INTRODUCCIÓN

En Guatemala el municipio es una institución autónoma y debido a ello al lado de la asignación del presupuesto le es correspondiente la generación y administración de sus mismos recursos y dependencias con la finalidad de asegurar la prestación de los servicios públicos necesarios para la satisfacción de las necesidades fundamentales de los vecinos de su demarcación territorial.

El municipio no es una persona jurídica que se forme por la sencilla voluntad de sus habitantes, debido a que se tiene que cumplir con una serie de requisitos legales, los cuales se deben prolongar con un serie de requerimientos que en la mayoría de ocasiones acaban con las aspiraciones de desarrollo de las comunidades completas y por ello se realizó el trabajo de la tesis.

Los objetivos expusieron y determinaron las causas y efectos relacionados con la inobservancia de los plazos en el trámite para la creación de un municipio, para así encontrar soluciones adecuadas, ya que se comprobó a través de la hipótesis formulada que efectivamente la inobservancia de los plazos estipulados, mantiene a las comunidades en el subdesarrollo y por ende no son productivas, motivo por el cual no contribuyen al desarrollo de Guatemala.

El primer capítulo, es referente a la división administrativa del Estado de Guatemala, el municipio, su etimología, definiciones; en el segundo capítulo, se explican los elementos que forman el municipio, su población, territorio, la autonomía, organización, autoridad,



comunidad organizada, ordenamiento jurídico municipal, capacidad económica, patrimonio, causas determinantes en el subdesarrollo de las comunidades por falta de atención municipal; el tercer capítulo, explica los sistemas de gobierno municipal, sistema de democracia directa, sistema de democracia representativa, sistema de separación de poderes, sistema autoritario; el cuarto capítulo, contiene la regulación legal de un municipio, conflicto de límites jurisdiccionales municipales, conflicto de límites jurisdiccionales comunitarios, la regulación legal municipal en la legislación, la enumeración de los requisitos para la creación de un municipio; en el quinto capítulo, se explican las consecuencias de la inobservancia de los plazos en el trámite para la creación de un municipio, los aspectos sociales, aspectos jurídicos, el procedimiento administrativo en la legislación nacional y la necesidad de crear un órgano de vigilancia multisectorial que cuente con la suficiente fuerza legal para poder emplazar a los órganos estatales encargados del trámite administrativo respectivo.

La metodología utilizada es la adecuada y los métodos empleados fueron: analítico, sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas utilizadas fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recolectó la información jurídica y doctrinaria relacionada con el tema investigado.

La tesis constituye un aporte significativo y de útil consulta científica y doctrinaria para la ciudadanía guatemalteca y profesionales del derecho al dar a conocer claramente la inobservancia que existe en relación a los plazos en el trámite para la creación de un municipio.



CAPÍTULO I

1. División administrativa del Estado

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República, establece que: “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.”

1.1. Municipio

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que los municipios son instituciones autónomas, como tales, entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades.
- b) Obtener y disponer de sus recursos.
- 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.

La autonomía que la Constitución Política confiere a los municipios, está ratificada en el Artículo 3 del Código Municipal.

1.2. Etimología de la palabra

El vocablo municipio proviene del latín municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, numeris, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo capio, capis, capere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica, mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma en relación a la vida comunitaria.

1.3. Definiciones

1.3.1. Doctrinaria

“Un municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias, que puede hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea. El municipio está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados (aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites y presentando enclaves con otros municipios), y la población que lo habita es regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y



mecanismos que otorgan derechos, como el vecindamiento o vecindad legal, que solo considera vecino al habitante que cumple determinadas características de origen o antigüedad y no al mero residente.

El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente. “En la antigua Roma, un municipium, era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque los habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, pues obtenían sus derechos no por su residencia en ella, sino por la posesión de la ciudadanía romana, la condición de libertad o esclavitud. En algunos países, las entidades equivalentes a los municipios son llamadas comunas”.¹

1.3.2. Legal

El Artículo 2 del Código Municipal Decreto número 12-2002, establece que: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos políticos”.

Es el conjunto de personas individuales, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están

¹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 182.



organizadas en instituciones de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza, primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

1.4. Antecedentes

Los antecedentes más remotos del municipio, se encuentran en la época romana. La denominación de municipio viene de Roma como una de las categorías de organización administrativa local, orientada a consolidar sus conquistas territoriales. El municipio romano se caracterizaba por ser una ciudad libre que gozaba de amplia autonomía y poseía organización popular ya que los habitantes del municipio, congregados en asamblea, designaban a sus representantes y gestores, tenía órganos deliberantes (la curia), y órganos ejecutivos (duunviros, ediles, censores y defensor civitatis).

“Los pueblos de Italia, durante el imperio romano, en cuanto a su situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado foedus, aunque cuando a partir de las leyes Julias, desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica, por lo que la palabra municipio



vino a aludir entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana”.²

Más en opinión de numerosos autores, el ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual. Algunos autores opinan que, el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aún cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización como Grecia, Roma o el imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social, en efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.

El municipio, aunque roto fue el escollo donde se refugiaron los celto-romanos contra las invasiones de los bárbaros, el municipio fortificó la obra de la reconquista, pues Sancho García y Fernán González no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla si los plebeyos no lo hubieran seguido jadeantes para recoger, entre el botín de la

² Fernández Ruiz, Jorge. **Servicios públicos municipales.** Pág.41.



victoria, los pergaminos de sus cartas pueblas; los municipios, reunían sus procuradores, fundando la altísima institución de las Cortes, tribuna que es gloria y orgullo, al mismo tiempo que sobre su sacratísimo patrimonio, sobre la tierra de los propios, colgaban las cadenas de los siervos, los últimos eslabones rotos de las castas; el municipio levanta las agujas de la catedral gótica junto a la cincelada sinagoga judía, educa los jurados, engendra los hombres buenos, escribe el romancero, da al teatro un alcalde de Zalamea, un héroe más grande que el Agamenón y el oreste de Esquilo, corta con sus hermandades la cabeza a la hidra del feudalismo, asiste con sus milicias desde Toledo hasta las navas, desde las Navas hasta la vega de Granada.

Cuando él perece en el patíbulo, en su caballeresca personificación de Padilla, a los golpes de los imperiales, de los flamencos, de los extranjeros, perece la patria, que cabe roda entera con Carlos II en el panteón del Escorial; y cuando él renace en la guerra de la independencia, renacen las cortes, renace la dignidad nacional; que el municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad sobre el suelo de la nueva Europa.

En Guatemala, la administración municipal se introdujo durante la colonización española. El órgano superior, con jurisdicción en todo el territorio de Centroamérica, era la audiencia de los confines, que tenía a su cargo la gobernación del territorio.

El gobierno de las ciudades era ejercido por los ayuntamientos, integrados generalmente por los alcaldes ordinarios, que presidían el cabildo, y por los regidores. La Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, establecía que la



demarcación interior de los Estados, se haría por una ley constitucional, y la Constitución Política del Estado de Guatemala, por su parte, disponía que el Estado se dividiría en departamentos, éstos en distritos y los distritos en municipalidades; contenía, además, un apartado concerniente a la administración municipal, el que comprendía el derecho de los pobladores a elegir a los miembros de las municipalidades, asignando a éstas el gobierno económico-político de los pueblos.

El Acta Constitutiva de la República de Guatemala, atribuía a los corregidores y a las municipalidades el gobierno, policía de seguridad y mejora de las municipalidades.

La Constitución de 1879, establecía para las municipalidades el principio de elección popular directa, aunque limitaba la emisión de ordenanzas a la decisión del gobierno central y el establecimiento de impuestos locales (arbitrios) al mismo requisito.

Con sus reformas hasta noviembre de 1944 (fecha de su derogación), la referida Constitución disponía que el gobierno de los municipios, estaba a cargo de un intendente municipal, nombrado por el ejecutivo, asistido por una junta municipal constituida por síndicos y regidores de elección popular directa.

La Constitución Política de la República Guatemala del año 1944, establecía que el territorio de la República se dividía para su administración en departamentos y estos en municipios; que los municipios se regían por corporaciones municipales autónomas, presididas por uno o varios alcaldes; que tanto las corporaciones como los alcaldes eran electos en forma directa y popular.



La carta Constitucional de 1956, contenía un capítulo relativo al régimen municipal, en el que, con relativa amplitud, se establecían los principios reguladores de ese régimen, que para el gobierno de los municipios se estatuyó un régimen autónomo que comprendería, la facultad de disponer de su recursos; el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales. Determinaba por otra parte, la naturaleza de la autonomía municipal, sus alcances, el ejercicio del gobierno de los municipios, lo relativo a sus bienes, a la facultad de establecer arbitrios, la asignación de un porcentaje del presupuesto del Estado para atender las necesidades de los municipios, la garantía del antejuicio para los alcaldes municipales y la admisibilidad de recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones municipales.

“La Constitución Política de la República Guatemala del año 1965 también contenía un capítulo respecto del régimen municipal que recogía, casi totalmente, las regulaciones al respecto de la Constitución anterior”.³

1.4.1. Teoría del origen divino

La mayoría de los autores opinan que el ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal, cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de

³ Meza Duarte, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 293.



resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual.

“En cuanto a la teoría del origen divino, esta teoría atribuía exclusivamente a la voluntad divina el origen del municipio; hoy en día se distingue el origen mediato o último del ente municipal, atribuido a Dios como creador de todas las cosas; del origen inmediato o próximo del municipio, que se interpreta como resultado de la voluntad humana. “El hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.⁴

1.4.2. Teoría ius naturalista

Según esta teoría, el municipio se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural y no intencionado, de que diversos grupos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas.

“De ahí que el municipio, lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado”.⁵

⁴ Ibid. Pág. 42.

⁵ Ibid. Págs. 43 y 44.



Para explicar el origen del ente municipal, la corriente iusnaturalista, parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades básicas humanas, familia, municipio, Estado, razón por la que su aparición posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que resulta inadmisibile, porque en semejante supuesto, el municipio habría sido Estado, cuando en realidad la ciudad Estado de la antigua Grecia y de la Europa renacentista, no fue municipio sino Estado que asumía la competencia reconocida como municipal. Bajo esa interpretación iusnaturalista, la institución municipal tiene una competencia específica derivada de un ámbito de actuación propio, no delegado y, en consecuencia, está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera autónoma, aun cuando es subordinado a la sociedad fundamental superior que es el Estado.

“Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, compartida por la escuela sociológica, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerle su competencia y atribuciones, le son connaturales; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central”.⁶

1.4.3. Teoría jurídica y legalista

Según esta teoría, el municipio no solo no tiene el expresado origen natural, sino que es una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el

⁶ Ibid. Pág.46.



Estado. Bajo la óptica de las teorías jurídicas, también conocidas como legalistas o formalistas, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley. Con tal orientación el fundador de la llamada escuela vienesa, Hans Kelsen, sostiene que el Estado no son los hombres que se ven y tocan y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana, luego, en este punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicas parciales, aparte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales. La creación del municipio de acuerdo con estas teorías, viene a ser el resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que solo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal.

“El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos naturales, por sí mismos, es decir sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan”.⁷

La creación del municipio, de acuerdo con las teorías formalistas o legalistas viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal.

⁷ Ibid. Pág. 44.



1.4.4. Teoría administrativa

En la interpretación administrativista, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región, pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa, respecto de la administración pública estatal, sin que esta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder.

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupada en familias.
- b) Una porción determinada de territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas, ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio.

La forma más característica de la descentralización estatal es el municipio, pero la teoría administrativa dista mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación del municipio como producto de la descentralización administrativa.



1.5. Fines del municipio

Generalmente se considera al municipio un ente administrativo autónomo que actúa por delegación del Estado y cuyo fin fundamental es la prestación y administración de los servicios públicos locales sin perseguir fines individualizados y lucrativos.

El municipio debe caracterizarse primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Con el propósito de cumplir determinados fines, adquiriendo una configuración política conforme a la ley. En relación al tema, el autor Miguel Ángel Barrios Escobar, comenta sobre los fines del municipio: "El municipio adopta el papel de un importante factor del desarrollo, por lo tanto, no se puede pensar en los fines del municipio dentro de un esquema de tipo limitativo; sino todo lo contrario, debe actuarse en función de la dinámica del propio desarrollo de los pueblos que buscan un mejor ambiente y condiciones para el hombre socialmente organizado".⁸

Partiendo de lo expuesto por el mencionado autor, se puede establecer que el municipio debe implementar todos los mecanismos y recursos que le permitan realizar y cumplir de la mejor manera sus fines y el máximo aprovechamiento de los recursos mencionados.

⁸ Barrios Escobar, Miguel Ángel. **La utilización del presupuesto por programas en la planificación y política financiera de los gobiernos locales de Guatemala.** Pág. 1.



Sobre este punto, el actual Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, solo hace referencia de los fines del municipio, en varios artículos del mismo, pero no los enumera y los establece de una forma general como lo es urbanismo, limpieza, barrido de calles, servicio de agua potable, transporte urbanos, drenajes colectivos, mercados, finalidad que resume en dos palabras diciendo que el fin esencial es la prestación de servicios públicos necesarios para toda la población.

De forma doctrinaria de carácter general, se conocen como fines del municipio: la organización de su territorio, llevar a cabo ciertas actividades de higiene y ornato, obras públicas, etc. Todas realizadas, con en el fin esencial que es la prestación de servicios públicos.

Como fines propios del municipio se pueden establecer los siguientes:

- a) Ejercer y defender la autonomía municipal.
- b) Impulsar permanentemente el desarrollo integral de todos sus habitantes.
- c) Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico cultural y natural.
- d) "Promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales".⁹

⁹ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo*. Pág. 294.



En conclusión, se establece que dentro de los fines establecidos legalmente, como los referidos por la doctrina, coinciden en el fin supremo de la administración pública: el bien común, el bienestar general de todos los habitantes de la República de Guatemala, y en el caso específico de los pobladores del municipio.





CAPÍTULO II

2. Organización de un municipio

Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se pueden apreciar dos clases de órganos dentro de la organización de un municipio, obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, estos órganos son: a) Deliberantes y b) Ejecutivos.

En Guatemala, el órgano deliberante es el concejo municipal, quien es el órgano supremo de la organización municipal, constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

El concejo se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional, cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la municipalidad.

Los concejos en forma especial tienen como atribución: celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas, conocer todos los asuntos de orden público, fiscalización de su patrimonio ingresos y egresos, aprobación de su presupuesto municipal, emitir los reglamentos indispensables para el mejor desarrollo de sus



atribuciones, conocer de los recursos que se interpongan contra el órgano ejecutivo quien es el alcalde municipal quien es la persona que lleva a cabo todas las decisiones tomadas en por el concejo y que vela porque las mismas se realicen de la mejor manera, y en general conocer de todos los asuntos que interesen al municipio.

2.1. Elementos del municipio

“El municipio está integrado por:

- a) La población.
- b) El territorio.
- 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.¹⁰

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 4.



2.1.1. La población

“El concepto de población proviene del término latino populatio. En su uso más habitual, la palabra hace referencia al grupo formado por las personas que viven en un determinado lugar o incluso en el planeta en general.”¹¹

La población según el Código Municipal está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial, también llamados vecinos en un municipio y que para que sean considerados como tal deben ser personas que tengan su residencia continua por mas de un año en dicha circunscripción municipal o quien allí mismo tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza.

La población municipal se interrelaciona entre sí para desarrollar sus actividades económicas y sociales.

Estas crean una serie de interdependencias entre los diferentes sectores, creando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura, constituyendo un sistema de valores interiorizados por todos sus miembros, donde cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva.

Se trata de la base humana del municipio, asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica

¹¹ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág. 720.



formativa del municipio. Es inconcebible imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población. Es pues, el conglomerado de las familias que tienen necesidades comunes, para cuya satisfacción han de aunar esfuerzos y ordenar sus actividades.

Pero, para la conformación de este elemento no se requiere solamente una reunión de hombres. Hace falta algo más, un ingrediente de voluntad, de fuerza espiritual, de destino común, que es esencial para cada municipio, y es lo que a lo largo del tiempo va perfilando la organización local y distinguiendo a unas de otras.

2.1.2. Territorio

“La palabra territorio viene del latín territorium. El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal, viene a ser el territorio del municipio, es un elemento esencial, pues debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios.”¹²

No existe territorio en condominio, empero forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la superficie terrestre en la cual ejerce jurisdicción un municipio y que según el Código Municipal se encuentra dividido de la siguiente forma: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación parcelamiento urbano o agrario, micro región, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente. El territorio de un municipio deberá estar bajo la jurisdicción de un solo departamento, quedando

¹² **Ibid.** Pág. 150.



sujeto a lo que el Congreso de la República determine cuando a consecuencia de división o fusión el territorio de un nuevo municipio afecte a más de un departamento.

El Artículo 109 del Código Municipal establece lo relativo a las tierras comunitaria, estableciendo que el gobierno municipal deberá consultar previamente con las autoridades comunitarias los mecanismos para el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias.

2.2. Autonomía del municipio

“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.”¹³

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado, por disposición de la ley, transfiere determinada facultades y atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento (autarquía).

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los

¹³Ossorio. *Op.cit.* Pág. 25.



asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.

En el ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República. Es importante mencionar que otro de los elementos del municipio, es el elemento teleológico consistente en cumplir y velar por que se cumplan los fines del Estado, ejercer y defender la autonomía municipal, impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, por el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.

2.3. Organización municipal

Cuando se habla de la organización municipal, se debe analizar desde el punto de vista de la naturaleza de los órganos u organización del Estado y visto así el municipio, constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del



servicio público y desde ese punto de vista, deja 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 propia organización que es la municipal. No existe uniformidad en cuanto a la organización municipal, esto se debe a que existen una serie de divisiones administrativas, que no siempre se encuentran reguladas en el Código Municipal, sino que son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal; de manera que el municipio crece demográficamente, se hace necesario crear nuevos órganos que coadyuven en la prestación de los servicios y así mantener una buena organización, sin embargo se puede tomar como base la existencia de los siguientes órganos sin los cuales no podría subsistir una buena organización municipal y son los siguientes:

- a) Concejo municipal: el concejo municipal es el órgano superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son solidarios y solidarias y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tienen su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al concejo municipal.**

Es un órgano en el cual todos sus miembros tienen la misma calidad y el mismo poder de decisión. Dada su categoría le corresponden las características siguientes: autónoma, debido a que se rigen mediante normas y órganos de gobierno electos por la población del municipio; superior, pues la población les otorga a través del voto democrático la gestión del municipio; deliberante, ya que a través de votación en las sesiones ordinarias y extraordinarias realizan



acuerdos que trascienden a la vida de la colectividad es decir de los habitantes del municipio y decisoria, en virtud que deciden o resuelven respecto a situaciones que afectan al municipio.

El concejo municipal es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el Alcalde o Alcaldesa, los síndicos y las síndicas, así como por los concejales y las concejales, todas y todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El concejo municipal emitirá su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración.

Del número de habitantes del municipio, depende el número de síndicos, síndicas y concejales o concejales, conforme la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

- b) **Alcaldía municipal:** etimológicamente la voz alcalde proviene del árabe "alcadi" que significa el juez, o sea el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. El alcalde es la figura más popular y figura central del gobierno municipal, toda vez que es electo, a través de elección popular, en donde todos los vecinos en ejercicio de sus derechos civiles y políticos pueden votar o no por el candidato de su simpatía. El diccionario usual de Guillermo Cabanellas, al



referirse al Alcalde dice: "Alcalde voz arábica de cada juez, con la adición del artículo al, y se aplica especialmente para designar la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo. En los primeros tiempos de la dominación romana, algunas ciudades estaban bajo los pretores como magistrados supremos, y otros tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado Xvir Máximus. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la administración comunal los duunviri, elegidos por los decurios o curiales de su seño y nombrados por término de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios denominados ediles."¹⁴

Los duunviro eran los supremos magistrados municipales, de allí que se le aplicara a ellos exclusivamente el dictado de magistratus y que como los cónsules romanos, fueron epónimos durante el año de su mandato, es decir que sus nombres sirvieron para fechar los documentos públicos del municipio.

Más, aparte la semejanza de funciones que en el duunvira romano queda advertir al respecto de algunas que desempeña el alcalde, por cuanto aquel presidía las reuniones de la curia y asumía la administración y la representación de la ciudad.

Después se halla el Kadi, autoridad que entre los sarracenos tenía un cometido puramente judicial, si bien el Califa podía encomendarle, por delegación,

¹⁴ Ibid. Pág. 55.



atribuciones administrativas. Esa voz arábigo, que en castellano equivale al juez, pasó a los mozárabes y de estos a los pobladores de León y Castilla, por lo que sin duda, se ha querido ver en ella un predeterminante lingüístico de El Cadi Al-Kadi. Alkalle, y más tarde alcalde.

Con respecto a las funciones tradicionales, el Alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no solo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas.

Generalmente, habían dos o mas alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona, que por razón del cargo que desempeñaba, ejercía mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Las cortes de 1812, influidas por la teoría de la división de poderes de Montesquieu, proceden al deslinde de atribuciones de cada uno de ellos, y, en el ámbito municipal, apartan al alcalde de la función judicial y le encomiendan concretamente la gestión y desarrollo de los intereses locales y la colaboración político-administrativa, como representantes del gobierno en su respectivo término jurisdiccional.

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



Dentro del sistema municipal, la figura principal es el Alcalde, él es su representante oficial, inclusive con el gobierno central y sus instituciones; a él se dirigen las demandas de la sociedad, a nivel municipal. Se dice que: "Un Alcalde dotado de capacidad, actividad y prudencia, que suscite la común adhesión, al frente de unos concejales que le secunden con la mejor voluntad, recíprocamente compenetrados para poner en marcha la corporación, al servicio de los intereses morales y materiales, y de las aspiraciones ideales del vecindario que dirigen y representan."¹⁵

En el Decreto 12-2002 Artículo 52 regula la figura del 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.

El Alcalde tiene como atribución y obligación cumplir con las ordenanzas, los reglamentos, los acuerdos, las resoluciones y cumplir con las disposiciones del concejo municipal, para ello emite órdenes e instrucciones necesarias, dicta medidas de política y buen gobierno, ejerce la acción directa y resuelve los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

- c) Los síndicos: representan a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, por ende, el carácter de mandatarios judiciales, autorizados expresamente por el concejo municipal. Al igual que los concejales

¹⁵ Calderón. Ob. Cit. Pág. 173.



son miembros del órgano de deliberación y de decisión y tienen las mismas funciones.

Constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Constituyen la máxima autoridad del municipio y a quienes anteriormente se les llamó y conoció con el nombre de corporación municipal. Es el órgano supremo de la administración municipal.

d) Otras autoridades:

- El juez de asuntos municipales: la creación de este órgano es una potestad de las municipalidades de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas, el juez de asuntos municipales es nombrado por el concejo municipal de conformidad a los requisitos establecidos en el Código Municipal. Se trata de un órgano administrativo, no de un órgano jurisdiccional, pero es un órgano sancionador.

Es un órgano que ejerce su autoridad dentro de la competencia territorial del municipio respectivo.

El juez de asuntos municipales es competente para conocer, resolver y ejecutar lo que juzgue; ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate conforme a la Constitución Política de la República y el Código Municipal.



El juez municipal tiene otras facultades como la de, antes de resolver, puede ordenar en auto para mejor fallar, la práctica de cualquier diligencia o la presentación o exhibición de cualquier documento que considere necesario para el esclarecimiento de los hechos, fijando para ello un plazo que no exceda de cinco días y dentro del mismo, si fuere el caso, fijar la audiencia en que deba practicarse la prueba.

Asimismo, las personas que estando debidamente citadas y notificadas, dejen de cumplir en el plazo señalado con las resoluciones dictadas por el juez de asuntos municipales, pueden ser sujetas a los apremios y medidas coercitivas siguientes:

- a) **Apercibimientos.**

- b) **Multas.**

- c) **Conducción personal:** para esta última medida debe pedirse la orden al juez de paz correspondiente, con motivo de la desobediencia.

- **El Secretario:** el secretario es la persona encargada de elaborar las actas de las sesiones del concejo municipal y de autorizar las mismas al ser aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Municipal.

El secretario también es el encargado de certificar las actas y resoluciones del Alcalde y del concejo municipal.



Además, tiene la responsabilidad de redactar la memoria anual de labores durante la primera quincena del mes de enero de cada año y remitir ejemplares al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República, al concejo municipal y a los medios de comunicación.

- Las direcciones: constituyen el elemento de la administración en la que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador ó director, ejercida a base de decisiones tomadas directamente o delegando dicha autoridad y vigilando simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

- Las comisiones: las comisiones están constituidas como órgano permanente para asegurar la colaboración entre la administración del Estado y la administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios.

El gobierno podrá crearlas en cada comunidad autónoma, y dejando la determinación de su composición, organización y funciones a disposiciones reglamentarias.

En algunos casos, son integradas por un jefe de sección y los vocales que sean necesarios con las calidades establecidas en la ley de la materia de que se trate.

Las comisiones presentan ante el concejo municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que le sean requeridos con relación a los



asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así como también propondrán las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del municipio.

“En la organización de comisiones, en su primera sesión ordinaria anual, el concejo municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones: educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes; salud y asistencia social; servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda, fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales; descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana; de finanzas; de probidad; de los derechos humanos y de la paz; de la familia, la mujer y la niñez. El concejo municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas”.¹⁶

- Policía municipal: el régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno del Estado, de regular su actividad con los deberes y obligaciones que les imponga la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública. El poder de policía es la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general de todos los vecinos. Actualmente, la doctrina jurídica predominante especialmente en América Latina,

¹⁶ Ibid. Pág. 102.



interpreta el poder de policía como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria. La policía municipal en los municipios guatemaltecos, coadyuva a la seguridad del municipio en varios frentes tales como: detectar la delincuencia, evitar la proliferación de ventas callejeras que dificulta la movilidad vehicular y afecta en el ornato a las calles, vigilar que no se cometan infracciones al reglamento de tránsito y trabajar de acuerdo con las demás autoridades del municipio, a efecto de lograr un mejor control de los derechos y obligaciones que les corresponden a los vecinos.

2.3.1. La autoridad

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.

El Código Municipal regula a sus autoridades en su Artículo 33 así: “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.”

El concejo municipal en representación de los vecinos tal como lo establece el Código Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la



toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. Este concejo es el órgano superior, de carácter colegiado, de deliberación y decisión de los asuntos municipales. El término “concejo municipal” es equivalente al término “corporación municipal” utilizado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Sin embargo, el Alcalde es el jefe de la administración municipal y de todos los empleados. Todos los integrantes del concejo municipal tienen capacidad de iniciativa, es decir de hacer propuestas para que sean conocidas y discutidas por el concejo.

Está conformado por el Alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio. La autoridad se constituye pues, con los poderes que es necesario asignar a los órganos encargados de ejercer el gobierno municipal y es un elemento indispensable para que los demás puedan ordenarse, organizarse y poder cumplir con sus objetivos.

2.3.2. La comunidad organizada

Es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil, no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la administración municipal, para la decisión y solución a sus propias necesidades.

La comunidad organizada es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus



necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

La participación social y comunitaria debe ser considerada dentro de las políticas públicas de gobierno como la forma más viable para responder a las necesidades, por lo que las autoridades municipales deben de tomar en cuenta que compartir el poder con los ciudadanos no es perderlo sino ganar en gobernabilidad, lo que garantiza el desarrollo integral del municipio. La participación ciudadana genera consensos, elabora propuestas y contribuye en la toma de decisiones para alcanzar el bienestar social.

Si este proceso de relaciones y comunicación entre autoridades y comunidad se lleva a cabo en forma adecuada, los resultados serán satisfactorios, en consecuencia las autoridades estarán actuando acorde a la solución de las necesidades del municipio.

Se encuentra reglamentada en el Artículo 18 del Código Municipal: "Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitaria, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades en la forma que las leyes de la materia y este código establecen."

Tomando en consideración lo anterior, las comunidades son organizaciones que contando con la autorización que establece la ley, realizan actividades en beneficio de la población, ya sea con fines culturales, deportivos, clubes, asociaciones, comités de



vecinos, federaciones, fundaciones, etc. Pues de esa manera organizada, contribuyen a satisfacer las necesidades de los vecinos de su comunidad.

2.3.3. Ordenamiento jurídico municipal

Las directrices del ordenamiento jurídico municipal se encuentran en la Constitución Política de la República de Guatemala, toda vez que indica que son instituciones autónomas y que su gobierno es ejercido por un consejo lo cual nos remite al Código Municipal en donde se encuentra un ordenamiento jurídico que aunque sea en teoría se adecua a la realidad y a las necesidades de los municipios de Guatemala.

2.3.4. La capacidad económica

Se deriva de la relativa autonomía local que le confiere la capacidad necesaria para satisfacer las necesidades mínimas locales y otorgarle una dimensión real a la autoridad y el poder que le asigna la Constitución de la República a los órganos locales.

La constituyen los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal, como: los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada municipalidad, de conformidad con la ley que regula la distribución; el producto de impuestos que el Congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones, bienes comunales y patrimoniales del municipio, arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos empréstitos; ingresos por multas, tasas y todo ingreso que esté legalmente autorizado por el organismo correspondiente.



2.3.5. Patrimonio del municipio

El patrimonio municipal está compuesto por el conjunto de bienes ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio según lo establecido en el Artículo 99 del Código Municipal.

Los recursos que captan las municipalidades pueden dividirse en cinco grandes grupos:

- Recursos propios.
- Transferencias gubernamentales.
- Fondos sociales.
- Crédito bancario.
- Cooperación internacional.

Los recursos propios pueden definirse como el conjunto de ingresos que, aunque están determinados por ley, su recaudación depende fundamentalmente de la gestión municipal y de la capacidad económica del municipio. Una de las principales características de estos recursos es que para recaudarlos se necesita que la municipalidad esté preparada administrativamente y sea una actividad continua. Los recursos propios pueden ser tributarios y no tributarios.



Los tributarios se originan de la fuerza que da la ley, para establecer gravámenes con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Lo común en los tributos es que son obligaciones legales por medio de las cuales los contribuyentes están obligados a transferir dinero a la municipalidad en las condiciones que señalen las normas legales.

Comprenden aquellos provenientes de fuentes no impositivas que exige el municipio a cambio de un servicio específico, el cual beneficia directamente a quien lo paga. Pueden ser tasas y contribuciones. Las transferencias son aquellos recursos pertenecientes al gobierno central, pero que por obligación legal son entregados a las municipalidades para cubrir necesidades de prestación de servicios, determinados por ley. En Guatemala, existen varios tipos de transferencias, siendo la más importante la siguiente:

“El situado constitucional se obtiene de separar del presupuesto nacional el 10% de los ingresos ordinarios del Estado, el cual es entregado a las municipalidades anualmente tomando en cuenta la población de cada municipio, el número de aldeas y los ingresos ordinarios de cada municipalidad. Únicamente, puede emplearse un 10% de este monto en gastos de funcionamiento. El 90% restante deberá destinarse a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.”¹⁷

¹⁷ *ibid.* Pág. 200.



2.3.6. Sub desarrollo de las comunidades por falta de atención municipal

Con el término subdesarrollo, se indica una situación de ausencia de recursos y de bienes que son indispensables para enfrentarse con las exigencias fundamentales de la promoción humana.

Esta situación puede afectar a los individuos concretos, pero puede extenderse también a toda una clase social e incluso a naciones enteras.

Los gobiernos locales tienen un gran reto en el desarrollo local, orientado a generar calidad de vida a través de un crecimiento económico sostenible en el largo plazo, en un marco de gobernabilidad y respeto al Estado de derecho. Una buena gestión municipal debe facilitar la cooperación eficiente entre los diferentes niveles de gobierno y los diferentes actores locales.

Una buena gestión municipal debe ver en la sociedad la razón del compromiso del servidor público, basando su ejercicio en la participación ciudadana y su corresponsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la simplificación administrativa y el uso de tecnologías avanzadas de información; brindando un servicio a las personas con calidad y calidez. En este marco de desarrollo económico, social y ambiental local, interactúan un conjunto de instituciones públicas, privadas, nacionales y extranjeras, que conforman el entorno institucional de las municipalidades del país, quienes a su vez, constituyen potenciales aliados para una gestión con alianzas estratégicas.



La globalización ha provocado profundos cambios en todo el mundo y en todas las organizaciones, generando particularmente un gran impacto en las estructuras políticas y administrativas del Estado, y no digamos dentro de los municipios que a la larga es ahí donde se recibe directamente los resultados de esa globalización tanto para bien como para mal y las mismas exigen modernizaciones y significativos progresos en materia de comunicación, transparencia, eficiencia y organización; éstas, están estrechamente relacionadas con los cambios estructurales y con el nuevo estilo de gestión pública que demandan las nuevas estructuras.

Las nuevas condiciones exigen de las instituciones municipales una mayor capacidad para proyectar los resultados, una administración más eficiente en la ejecución de sus procesos, una capacitación más especializada de sus funcionarios, una mejora sustantiva de la administración de la información al interior de la institución y la implementación más técnica y comprometida de un estilo de administración orientada al desarrollo sostenible local.

En el país es común ver el subdesarrollo latente en las comunidades, principalmente en aquellos departamentos con una extensión territorial muy extensa, debido a lo cual se les hace difícil cumplir, aún con las necesidades mínimas de sus comunidades, pero no por falta de ingresos o medios económicos que les impidan cumplir con su función, sino por la falta de voluntad política que no permite ejecutar de la manera correcta lo poco o lo mucho que se reciba, no se apoya al pequeño, mediano incluso ni a los grandes empresarios que quizá por medio de ellos se puede dar un salto al desarrollo de las comunidades por ser los proveedores de empleos, por ser las personas que si bien



buscan un beneficio económico, también buscan el desarrollo del lugar en el cual están invirtiendo.

La sociedad civil, no encuentra apoyo en nuevos proyectos presentados que si bien es cierto son ellos los que marcan la pauta de sus propias necesidades.

La solución sería promover la participación de la comunidad y crear las condiciones para su pleno desarrollo, siendo indispensable que las autoridades municipales estén en contacto con los grupos comunitarios. De esa forma, se logra que exista un intercambio de ideas y experiencias, ya que los círculos participativos representan una importante fuente, innovador y creativo, en la estructura social; que aporten soluciones a los asuntos que atañen a su comunidad, debido a que el espacio de lo público ha dejado de ser un espacio del gobierno para ser un espacio de todos.

Con la participación social se establece una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades municipales para que la solución de las demandas y necesidades sean acordes a la realidad social, logrando así, un gran ahorro en recursos financieros, humanos y materiales.

“Con su colaboración, la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud ante las autoridades, al no esperar a que éstas atiendan sus problemas, sino que la comunidad mediante su participación colectiva procure resolver aquéllos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general.”¹⁸

¹⁸ Alfaro Limaya, Javier. **Manual de gestión municipal**. Pág. 95.



CAPÍTULO III

3. Sistemas de gobierno municipal

“La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los municipios llevan esa tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración pública centralizada, la que siempre ha traído como consecuencia dificultades para cualquier Estado; es por ello que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales (municipalidades)”.¹⁹

3.1. Sistema de democracia directa

En este sistema, el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las Asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como cabildo abierto. En los municipios pequeños es donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, al contrario de las grandes ciudades, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolverlos. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios. Este sistema de gobierno municipal se da, cuando la autoridad radica en la totalidad del conglomerado apto para ejercerla.

¹⁹Calderón. Op. Cit. Pág. 143.



3.2. Sistema de democracia representativa

En este sistema la representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al Alcalde en una forma interna. Desaparece la forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población. Actualmente, es el sistema que más se adapta a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos en las grandes ciudades. Es indispensable este sistema, para la prestación de los servicios públicos municipales que las grandes ciudades necesitan. Se da este sistema, si, como ocurre en el medio, los titulares de los órganos superiores de administración del municipio, se designan mediante el procedimiento de elecciones.

3.3. Sistema democrático

Este sistema tiene su base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o concejo municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El Alcalde mayor, consiste en un designado por el concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene su carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más de dignidad que de poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones



que nombra y que son especialmente en cada rama. Es el que se asigna un solo órgano colegiado todas las potestades de dirección superior, dándose una especie de confusión de poderes ya que el órgano que toma las decisiones las ejecuta.

3.4. Sistema democrático de separación de poderes

Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema democrático, en aquel hay confusión de poderes y en este existe la verdadera separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática. Se observa una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el concejo electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado; existe una notoria diferencia entre el democrático y el de separación de poderes, pues mientras en el primero hay concentración de poderes; en el segundo, la nota diferencial consiste en la separación de ellos. Es aquel en donde existe un órgano colegiado deliberante que asume la autoridad suprema. (Como es el caso de los concejos municipales en el medio), y un órgano individual ejecutivo que preside aquel, pero también es el encargado de llevar a la práctica sus decisiones (es el caso de los alcaldes).

3.5. Sistema autoritario

Este sistema nace de la realidad política del Estado Alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia



antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

El sistema autoritario, tiene lineamientos muy distintos democráticos y democráticos con separación de poderes, que se basan en la forma de elegir a sus representantes, en las cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio.

Los elementos esenciales de su estructura son: el concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde).

El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistral, aunque era elegido por el concejo, actuaba con o cierta independencia.

Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en su sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se vieron en la necesidad de incorporar a su gobierno municipal, a elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema. En el mismo, tanto las funciones normativas como ejecutivas se concentran en un funcionario. En algunas partes, tratando de utilizar modalidades



propias de la administración de las empresas privadas, se dispone de un gobierno por gerente.

“Después del análisis de los diferentes sistemas de gobierno municipal, se puede concluir que Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores del pueblo, y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adapta más al desarrollo racional de la administración municipal moderna que presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder, y siendo indispensable cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales”.²⁰

Haciendo un resumen de todo lo escrito anteriormente, la autoridad de los órganos de la administración municipal puede ejercerse de diversos modos, por razón de su origen, hay gobiernos de democracia directa, que es cuando la autoridad radica en la totalidad del conglomerado apto para ejercerla; de democracia representativa, como ocurre en el medio, cuando los titulares de los órganos superiores de administración del municipio, se designan mediante el procedimiento de elecciones; gobierno autoritario, es en el cual la autoridad, se ejerce por un funcionario designado por el gobierno central sin que el vecindario tenga la posibilidad de participar en la escogencia de dicho funcionario. En razón de la distribución de la competencia entre los órganos de gobierno, se habla del

²⁰ *Ibid.* Pág. 150.

sistema democrático colegial, ya que se asigna a un solo órgano colegiado todas las potestades de dirección superior, dándose una especie de confusión de poderes, ya que el órgano que toma las decisiones las ejecuta.

En el sistema de socrático de separación de poderes, en el que existe un porgado colegiado deliberante, que asume la autoridad suprema y un órgano individual ejecutivo que preside aquél, pero también es el encargado de llevar a la práctica sus decisiones. El sistema autoritario, tanto en las funciones normativas como ejecutivas, se concentra en un funcionario. En algunos casos, tratando de utilizar modalidades propias de la administración de las empresas privadas, se dispone de un gobierno por gerente.

3.6. Teorías jurídicas de las actividades municipales

Tal cual lo ha mencionado el Licenciado Hugo Calderón en sus diferentes obras, la finalidad que persigue el municipio se cumple a través de actividades que se pueden resumir en tres:

3.6.1. La función pública

“Es la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende el interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.”²¹

²¹ Fernández. Ob. Cit. Pág. 121.



Se entienden por funciones estatales, en derecho público, las diferentes actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio de la potestad estatal. Una correcta explicación de la función pública requiere distinguir los conceptos de poder, órgano y funciones estatales que aparecen contratados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino en teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimientos de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial, legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral entre otros. Y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permiten alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

El poder estatal o poder público viene a ser la capacidad del Estado de imponer su voluntad con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios (toda la población estatal), para lograr los objetivos del Estado, y, en su caso, del municipio, lo que significa que cuando se dé la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento que subyace en el cimiento de la eficacia del poder político que, es un poder total, que dispone del monopolio, de la coacción y se impone a todos. Es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia.



Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados. Establecida la unidad del poder estatal, deben distinguirse sus funciones, es decir, las funciones públicas que son múltiples y diferenciarse de los órganos en que se depositan.

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.

3.6.2. El servicio público

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

La esencia de la noción del servicio público entraña la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede



identificar su propia necesidad individual; más esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.

La idea del servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa en Francia y España, en la primera mitad del siglo XIX, aún cuando desde el siglo anterior se hubiera utilizado el término servicio público. En Francia, la idea del servicio público emerge en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias.

En España, es también un producto marginal, originado al regularse la desamortización de los bienes eclesiásticos. Una vez configurada la idea del servicio público, tanto el legislador como el juzgador empezaron a referirse a ella como si fuese un concepto plenamente conocido, generalmente aceptado e indiscutido; otro tanto hizo el teórico del derecho.

Empero, era indebido el manejo de la expresión servicio público, como una idea universalmente aceptada, cuando apenas era una noción, muy distante de alcanzar claridad y precisión, necesitada de aclararse, precisarse y definirse, como se puede apreciar en la noción propuesta en el último tercio del siglo XIX por Marcelo Martínez Alcubilla, al señalar que se conoce bajo la denominación de servicios públicos los que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del Estado. Con el criterio anterior, sería servicio público tanto el cobro de impuestos como la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, y en cambio, la satisfacción de



necesidades de carácter general, como las relativas al suministro de agua potable, o a la recolección de basura, no encuadra en esta interpretación del servicio público. En la tarea definitoria del servicio público, participaron un gran número de autores, lo que lejos de precisar la noción respectiva, produjo confusión, pues se formularon tantas definiciones de servicio público como autores se ocuparon de él, por cierto en diferentes sentidos y con criterios distintos.

De ahí, que una de las nociones capitales del derecho administrativo, como es la del servicio público, sea asimismo una de las más discutidas, por lo cual, en opinión de varios autores, es difícil que exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público, debido a que cada autor que se ocupa del tema, elabora su propio concepto o definición de servicio público, un examen detenido de tales interpretaciones evidencia que muchas son muy parecidas entre sí, es decir, uno o varios autores repiten con pequeñas variaciones la noción propuesta por otro.

La similitud existente entre diversas nociones de servicio público elaboradas por diferentes autores permite advertir cuatro grandes vertientes en la formulación de la noción de servicio público, cada una de las cuales le asigna desigual dimensión y distinto peso; atendiendo a la importancia que le confieren al servicio público, se mencionarán en orden descendente:

- a) Teoría propuesta por León Duguit: que considera al servicio público como toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes.



- b) Teoría formulada por Gastón Jéze: conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública.
- c) Teoría promovida por Maurice Hauriou: que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.
- d) Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la presentada por Henri Benhélemy.

Conviene enfatizar que la configuración y el diseño de la noción de servicio público se ha visto afectada seriamente por un problema de carácter semántico, cuya consecuencia consiste en denominar de distinta manera una misma actividad; por tal motivo, lo que para unos autores es servicio público, para otros viene a ser función pública.

No menos importante en la tarea de configurar la noción de servicio público, ha sido el determinar si el acento público lo pone el órgano que presta el servicio, o la necesidad cuya satisfacción pretende, o el régimen jurídico al que se somete, o si es la ley la que lo imprime.

Mas, a pesar de tanta controversia en torno a la noción del servicio público, se presenta una realidad innegable, el derecho positivo de muchos países del mundo, acorde con la corriente doctrinaria que considera servicio público a tan solo una parte de las actividades de la administración pública, ha asignado dicho carácter a un número



importante de actividades que son desempeñadas directamente por las instituciones públicas, o se delega su realización a los particulares mediante el régimen de concesión u otro parecido.

Resulta impresionante la cantidad de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados a la instalación y funcionamiento de los servicios públicos municipales, por lo que no deja de ser preocupante que actividades de la administración municipal, tan importantes en el aspecto económico, en el tecnológico, cultural, social y en el jurídico, como son las referidas a la prestación de los servicios públicos, provoquen actualmente y desde hace más de una década, tan escaso interés en la investigación jurídica.

Sin duda es necesario un mayor empeño de los estudiosos del derecho a la tarea de escudriñar los aspectos jurídicos de los servicios públicos, en especial los de carácter municipal, que en muchos países representan una posición muy elevada del producto nacional bruto; satisfacen importantes necesidades económicas, culturales y sociales de la población, al grado de que posiblemente, no haya quien se abstenga de utilizar tales servicios.

“Importa enfatizar que la prestación de los servicios públicos estimula la investigación tecnológica, por lo que la falta de investigación jurídica redundaría en un marco legal deficiente para la estructuración y funcionamiento de tales servicios, por ir a la zaga del avance tecnológico”.²²

²² *Ibid.* Págs. 96 y 97.



Para Hauriou, mencionado por Penagos define al servicio público como "Un servicio técnico prestado al poder público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas. Sus elementos son: a) Servicio técnico: quiere decir que en todo servicio público debe existir una técnica; la actividad jurídica puede estar asociada a la actividad técnica, desde que una no excluye a la otra. Donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, se está en presencia de una actividad política, por ejemplo cuando legisla o cuando juzga; b) Regular y continuo: es el signo exterior de su funcionamiento; es lo que hace visible la idea de servicios, es decir, dar al público comodidad; c) Prestado al público: es decir a todos los habitantes considerados individualmente iguales, igualdad que motiva la organización de los servicios públicos; d) Satisfacer una necesidad pública: el servicio prestado debe satisfacer una necesidad de interés general. No puede organizar servicios públicos para satisfacer intereses particulares; e) Organización pública: el servicio público es un organismo compuesto de autoridades administrativas que representan el elemento poder, y de funcionarios, empleados o agentes de ejecución que representan el elemento competencia técnica. Ambos, autoridad y agente, están unidos y ordenados por reglamentos y circulares que los determinan y sancionan."²³

Del estudio de algunos autores, se desprende que el servicio público tiene algunas características que algunos, les denominan elementos esenciales. El servicio público tiene características que son propias de su naturaleza, de los cuales no puede prescindir.

²³ Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Pág.258.



La mayoría de doctrinas reconocen como características esenciales del servicio público, la generalidad, uniformidad o igualdad, regularidad, continuidad y la obligatoriedad: a) Generalidad: el servicio público se caracteriza esencialmente por la generalidad, lo cual implica que todos los vecinos, y en general todos las personas que visiten el municipio, tienen el derecho de usar los servicios públicos, de conformidad con la normatividad que los establece y sobre todo con la educación y el respeto a los demás que debe caracterizar a los seres humanos. Muchas veces esto genera algún problema entre los vecinos, pues a veces por egoísmo y otras por tratar de ser vecinos responsables, caen en ilícitos al querer evitar ciertas anomalías o al querer evitar la comisión de algún delito por parte de antisociales, pues implica que aunque los servicios estén destinados para un grupo o grupos determinados de personas, pueden ser utilizados por la generalidad, aunque en algunos casos el servicio público tenga una generalidad limitada, atendiendo a la oferta y la demanda, por ejemplo el servicio telefónico; b) Igualdad o uniformidad: esto partiendo del punto que todos son iguales ante la ley, y que las cargas tributarias, tasas y pagos por servicios públicos deben ser repartidos por igualdad entre todos los vecinos. La igualdad también debe analizarse desde el punto de vista de las tarifas que el usuario de los servicios públicos debe cancelar por la prestación del mismo, es decir, que todos los usuarios deben obtener la misma prestación mediante un pago igual; para sintetizar, la igualdad, se deriva de la obligatoriedad de la prestación del servicio cuando ésta se solicita con sujeción a la normativa que lo rige. Con ello, se asegura el goce de los vecinos, en la medida de sus necesidades y sin discriminación por motivos personales. Dicho de otra forma, la normativa fija las condiciones generales conforme a las cuales cualquier persona puede exigir la prestación del servicio, cumpliendo tales condiciones surge la obligatoriedad de la prestación del mismo; c) Regularidad: el



servicio público debe ser prestado de acuerdo a las normas legales o reglamentarias que rigen su prestación y no en forma arbitraria, significa que la categoría del interés general, genera la aplicación de los procedimientos de derecho público a la prestación de los mismos. La regularidad hace referencia aunque el servicio público funcione de acuerdo a las normas establecidas, si el servicio es prestado en forma irregular implica que no se está ajustando a las normas que lo rigen; no hay que confundir la regularidad con la continuidad, pues la continuidad hace referencia a la ininterrupción, mientras que la regularidad, hace referencia, como ya se dijo, a las reglas o normas establecidas. Ejemplo de ello es el servicio de transporte extraurbano, en el cual se fijan horarios, que sería la regularidad, este servicio debe prestarse en forma ininterrumpida, de acuerdo a los horarios establecidos, esto sería la continuidad; se refiere pues, a una prestación adecuada y eficiente, lo cual implica la existencia de potestades que permiten su reorganización en caso necesario para ajustar el servicio a las circunstancias cambiantes del medio en él se prestan, así como la vigilancia permanente por parte de la autoridad administrativa competente a fin de garantizar su eficiencia.

Ello, entraña obviamente que se atribuya a las entidades prestadores y a las que vigilan el funcionamiento del servicio ciertas facultades y poderes de policía, es decir, el poder de coacción para defender el buen orden del servicio contra manifestaciones de la libre actividad humana, el manejo de un poder coercitivo que restringe la libre actividad de los agentes, trabajadores y usuarios del servicio; d) Continuidad: el servicio público debe prestarse sin interrupciones, es decir que no se puede detener, debe ser prestado en forma continua. Dentro del servicio público, hay algunos que deben tener continuidad absoluta, los cuales no se pueden suspender en ningún momento, como



por ejemplo el servicio de agua potable, el de energía eléctrica, sin embargo para el país y específicamente para cada municipio, eso solo es un sueño, pues si bien hace algunos años atrás, muchos departamentos contaban con municipios que el agua abundaba al extremo de poder surtir a otros municipios del preciado líquido, en la actualidad, hay municipios que aún tienen capacidad de abastecer, pero son cuidadosos y egoístas de su patrimonio, pues por ningún motivo están dispuestos a compartir con otros municipios vecinos sus reservas de agua, mientras que en otros municipios, la continuidad y la regularidad es un ideal, pues apenas cuentan con el servicio necesario para sus actividades básicas y en horarios nocturnos. Por eso, es que uno de los motivos que suelen invocarse para la creación de un servicio público, es la necesidad de garantizar que el mismo se preste en forma ininterrumpida y permanente, por requerirlo así el interés público. Por esa razón es que en muchos países, incluyendo Guatemala, se mantiene vigente una normativa que regula de manera especial lo relativo a la huelga de los trabajadores que laboran en las organizaciones encargadas de los servicios públicos esenciales. La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce el derecho de huelga de los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, pero señala que solamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúa la ley y que en ningún caso deberá afectar la atención de los servicios públicos esenciales. Por otra parte, la misma Constitución Política faculta, para intervenir por el tiempo estrictamente necesario y en caso de fuerza mayor, las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculice su funcionamiento; e) La obligatoriedad: es otra característica esencial del servicio público, significa que la municipalidad tiene la obligación de velar para que todos sus vecinos gocen de los servicios públicos, sin



discriminación alguna, quien presta el servicio, en caso que haya sido confiado a particulares, debe hacerlo a todos los vecinos y por ningún motivo puede negar la prestación del mismo a ciertas personas o grupos de personas.

Las clases de servicios públicos, también difieren, como tratadistas se han ocupado del tema, por lo que en este trabajo se mencionan algunas de las más importantes: a) Servicios públicos con o sin poder administrativo: esto según requieran o no el ejercicio de públicas protestas o prerrogativas del poder público; b) Servicios públicos de gestión pública o de gestión privada: esto es dependiendo de quién sea el encargado de la prestación del mismo; de gestión pública, si es de prestación por parte de la municipalidad; o de gestión privada, si es prestado por empresa particular; servicio obligatorio o facultativo, esto es dependiendo a la exigibilidad, imperiosidad, o necesidad de su prestación; c) Servicios formales o virtuales: según contengan norma declarativa o no de servicio público. d) Servicio propio o impropio, según si es prestado por la municipalidad o por personas privadas. Otra clasificación indica que según el ente que los preste pueden ser: a) Directos: son aquellos que se organizan y mantienen, por la entidad estatal a la que le corresponde prestarlos. b) Indirectos: son aquellos que son prestados por los particulares mediante amortizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el ente encargado, y que en caso de necesidad comprobada, deben ser subsidiados, con el objeto de que no sean interrumpidos o que las tarifas no sean elevadas a los usuarios; Por su importancia pueden ser esenciales y no esenciales; son esenciales, aquellos cuya existencia es de imperiosa necesidad para la vida humana, no pueden dejar de prestarse, ejemplo la salud, las comunicaciones. No esenciales o también llamados discrecionales, son los



que pueden dejar de prestarse sin que afecte a la población y son el resultado de la vida moderna, por ejemplo el Internet, el sistema de cable, el transporte de lujo. Por su ámbito territorial; a) Nacionales: cuando el servicio público es prestado en todo el territorio de la República de Guatemala; b) Regionales: cuando el servicio va dirigido a una región determinada; c) Departamentales: cuando el servicio es prestado en un departamento determinado y d) Municipales: cuando corresponde prestar el servicio dentro del respectivo municipio, el que corresponde a las municipalidades.

3.6.3. Obra pública

Se puede entender como obra pública municipal, la que produce la comuna en un bien inmueble municipal, con el propósito del cumplimiento de su finalidad y de interés general, para el uso público, ejemplo, pavimento de calles, construcción de parques, escuelas etc. Para el desempeño de una función pública como edificio para oficinas municipales, para la prestación de un servicio público como mercados cantonales, salones comunales etc.

La palabra obra tiene diversas acepciones; así, entre otros significados, se entiende por tal: "Todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuyo término será una obra determinada; también viene a ser toda producción del entendimiento, ya sea en filosofía, ciencias, letras o artes; al igual que medio, virtud o poder. En fin, obra también quiere decir acción moral; labor desarrollada por algún sujeto, o trabajo requerido para la ejecución de una cosa, entre otras acepciones. La obra relativa a la construcción, instalación, reparación,



reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles puede ser pública o particular; para los efectos legales se suelen considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, los puentes, represas, puertos aéreos y marítimos, canales (de riego y de navegación), pozos (de agua y petroleros), desecación de pantanos y saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos”.²⁴

La obra pública municipal, en la actualidad también se ve reflejada en el mejoramiento de los edificios destinados a la educación y el equipamiento de los mismos, muchas veces no de forma directa, sino que canalizando las ayudas de otras instituciones tanto nacionales como internacionales y de esa forma la municipalidad logra encaminarse mas al fin de velar por el bienestar de su vecinos.

²⁴ **Ibid.** Pág. 119.





CAPÍTULO IV

4. Regulación legal

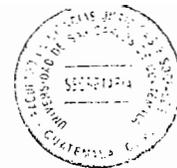
Constitucionalmente se establece la división administrativa del territorio de la República de Guatemala, en el Artículo 224 de dicho cuerpo legal que preceptúa: “El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios”.

Establece también que los municipios en Guatemala son instituciones autónomas y como tal les corresponde:

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

En el mismo cuerpo legal en su Artículo 254 regula que: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo municipal, el cual se encuentra integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

De conformidad con las reformas emitidas por el Organismo Legislativo y aprobado en consulta popular, se reforma el Artículo 254 y cambia la denominación de corporación



municipal por concejo municipal quedando así el nombre del órgano superior jerárquico que gobierna la municipalidad.

4.1. Conflicto de límites jurisdiccionales municipales

Tomando en cuenta que el municipio es el nivel de gobierno y contacto más cercano a las distintas necesidades y aspiraciones de los administrados, que en dicho ámbito espacial las diversas problemáticas provocan mayor impacto en su población, que el territorio municipal es un elemento fundamental para una mejor convivencia vecinal, y que el derecho como instrumento de equilibrio y moderador de las relaciones tanto institucionales como personales cumple un papel fundamental, se hace necesario saber cuál es la forma de solución de los distintos conflictos entre los mismos y sus comunidades.

Es de mucha importancia el conocimiento del procedimiento que se debe llevar a cabo para la solución de estos conflictos ya que en el medio existen muchos municipios en los cuales los más perjudicados son los vecinos que viven día a día la incertidumbre de no saber a cuál de las dos municipalidades acudir a realizar determinados tramites, para lo mismo el Código Municipal en su Artículo 24 establece que: "Los conflictos derivados de la falta de definición en los límites existentes entre dos o más municipios, serán sometidos, por los concejos municipales afectados, a conocimiento del Ministerio de Gobernación, que dispondrá de un plazo de seis meses, a partir de la recepción del expediente, para recabar los antecedentes que aquellos deberán proporcionarle y el dictamen del Instituto Geográfico Nacional; completar los estudios, informaciones,



diligencias y demás medidas que sean necesarias, con base en las cuales emitirá opinión, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, y si lo considera pertinente presentará la iniciativa de ley a consideración del Congreso de la República, para su conocimiento y resolución”.

4.2. Conflicto de límites jurisdiccionales comunitarios

Así como existe el conflicto entre municipalidades también se presenta el conflicto entre comunidades de un mismo municipio y por eso la legislación prevé este tipo de problemas y deja establecida en una norma las soluciones legales y las instancias a que se puede acudir si llegara a suceder este tipo de situaciones.

El Artículo 25 del Decreto 12-2002 establece que: “Cuando existan o surjan conflictos de límites entre comunidades de un mismo municipio, deben ser resueltas con mediación del concejo municipal, tomando en cuenta las posiciones de cada una de las partes en conflicto, en coordinación con las autoridades reconocidas por las comunidades, promoviendo la participación de las comunidades afectadas y la conciliación entre las mismas.”

4.3. Regulación legal municipal

Todo lo referente al municipio, se encuentra contenido en primer lugar en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 253 al 262, los cuales contienen todos los lineamientos de observación general para los 335 municipios



que actualmente existen en el país, estableciendo en ella tanto su autonomía, su patrimonio así como sus autoridades entre otras cosa. Asimismo, se encuentra más específicamente regulado todo lo referente al que porque y el que hacer de los municipios, en el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, el cual se desarrolla siguiendo las directrices establecidas en la Carta Magna y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Por último, se puede tomar en consideración en relación al régimen jurídico municipal la Ley del servicio Municipal Decreto 1-87, la cual regula las relaciones entre municipalidades y sus servidores.

4.4. Requisitos para la creación de un municipio

El Artículo 28 del Código Municipal Decreto 12-2002 establece claramente los requisitos indispensables que se deben tomar en cuenta a la hora de empezar el procedimiento de creación de municipio siendo los siguientes:

- a) Que tenga veinte mil habitantes, o más.
- b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos



locales, para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio.

- c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando.

Respecto de dicha situación, los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales y de Finanzas Públicas, respectivamente deberán emitir los dictámenes que señalen que no se perjudican dichos recursos.

- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Para el efecto, el concejo municipal solicitará dicho informe a la Oficina Municipal de Planificación del municipio del cual se segregará el nuevo municipio.
- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el concejo municipal del cual se segregará el nuevo municipio.
- e) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.



4.5. Procedimiento para la creación de un municipio

Como lo establece el Artículo 26 del Código Municipal vigente, para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requiere la solicitud debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el diez por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o modificación.

La mencionada solicitud se presentara ante la gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquél en el que esté la mayor parte del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan y que se llenen los demás requisitos establecidos en el Artículo 28 del mismo cuerpo legal.

Posteriormente a presentar la solicitud y llenados los requisitos mencionados, el gobernador en un plazo que no exceda de treinta días, deberá llevar a cabo lo siguiente:

- a) Conceder audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades o lugares del correspondiente municipio que quieren formar uno nuevo.
- b) Conceder audiencia a los concejos municipales de la municipalidad o municipalidades afectadas, o eventualmente interesadas en la gestión, y a la



gubernación o gubernaciones de los departamentos que pudieran resultar perjudicados.

- c) Ordenar la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud y de otros que se soliciten en este Código, para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas y demás dependencias públicas deben dar la información y prestar la colaboración que les sea requerida, así como recabar cualquier otra información o documentación y practicar cualquier diligencia probatoria que se crea necesaria para la mejor comprensión del caso.**

Evacuadas la audiencias, y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental, expresando su opinión, elevará lo actuado a conocimiento del Ministerio de Gobernación, dentro de un plazo que no exceda de noventa días.

El Ministerio de Gobernación dispondrá de un plazo de seis meses, a partir de la recepción del expediente, para verificar todo lo actuado ante la gubernación departamental y para completar los estudios, informaciones, diligencia y demás medidas que sean necesarias para determinar el cumplimiento exacto de los requisitos para decidir sobre la creación o modificación de un municipio, emitiendo además el dictamen correspondiente, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, para que, si así lo considera, en un plazo de treinta días, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente, para su conocimiento y resolución.



Si el Congreso de la República lo considerare necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida. La cabecera municipal estará en el poblado que se designe en el Decreto de su creación que emita el Congreso de la República. El Concejo Municipal o el diez por ciento de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere la mencionada ley, podrá solicitar el traslado de la cabecera municipal.

4.6. Formar una comisión idónea para vigilar el cumplimiento de los plazos

Es de suma importancia establecer una comisión, nombrando para ese fin a personas idóneas, que sean las que integren la misma y que deben ser personas de reconocida honorabilidad en diferentes ámbitos tanto social, político y porque no internacional a efecto de que no se interrumpa por intereses particulares o políticos la marcha normal del proceso de creación, el cual debe únicamente interrumpirse por algún recurso legal, en el cual se establezca plenamente la necesidad de hacer alguna pausa, previo a finalizar el trámite establecido.

4.7. Creación de un municipio en el derecho comparado

“La expansión política y territorial romana en la península itálica se inicia prácticamente desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular, empero los procedimientos jurídicos empleados pueden



agruparse en dos esquemas básicos, cuales fueron la federación y la anexión cuya correspondiente aplicación se vió marizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión. La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aun dado la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidas al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas a favor de Roma. Según el profesor italiano Mario Burdese, en el municipio romano podía constituirse por la vía del delito, o por la de una ley o deliberación unilateral del órgano competente romano. La debida o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma efectuaba de forma oral de pregunta y respuesta, de manera parecida a la stipulatio. El orden administrativo el municipio romano se estructuró en base a tres órganos básicos magistratura, consejo ciudadano y asamblea popular; en lo concerniente a las magistraturas se permitió a los municipios mantener preexistentes, circunstancia que propició que en algunos hubiese magistratura única del dictador auxiliar de varios ediles; en otros la magistratura colegiada de pretores o de quattuorviri, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango mas elevado y los otros dos con poderes de policía urbana. En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres entre otros los de senatus, curia u ordo deturionum: y por lo que ve a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados,



fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos políticos administrativos.

- a) El municipio en la Edad Media: la caída del impero romano no se traduce en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar unas y otras; así el gran rey goda, Teodorico el Grande se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la antigüedad, así por salvar los restos del gobierno local. Empero, aun cuando el desmoronamiento del vasto imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas nuevas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio. Una institución de origen germánico, inserta en la organización municipal visigótica, fue el conventus publicus vicinorum (asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural), que examina el jurista e historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros en su acucioso estudio sobre el origen del régimen municipal en León y Castilla.

La amplia variedad de las diversas expresiones de la institución municipal en la época medieval, en buena medida derivada de la ausencia de un vigoroso poder uniformador, orilla a soslayar sus análisis en la presente obra, en la que solo se hará una breve referencia al fenómeno municipal español de dicha etapa histórica.



- b) El municipio español: "En el medioevo hispano el fenómeno municipal registra, en algunas regiones, etapas de gran florecimiento merced a la organización democrática de su gobierno que radicaba en el concejo abierto, el cual, como explica Eduardo de Hinojosa y Naveros, no era otra cosa que la asamblea general de vecinos, convocada para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general; así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León, cuyo carácter democrático según el ilustre jurista granadino, ha de buscarse en la aplicación a la esfera del municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas por los visigodos, no siendo el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual por el concejo. De las atribuciones privativas del poder público, sobre todo con el orden judicial, más el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina, a ello contribuyeron diversos factores, los cuales fueron la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza; acerca de este fenómeno"²⁵.
- c) Estados Unidos de América: "Por lo que se refiere a los Estados Unidos de América, el gobierno municipal se ha sustentado en la doctrina del home rule, que consiste en el charter making power; es decir, corresponde a la facultad

²⁵ Valencia Carmona, Salvador. **Derecho constitucional**. Págs. 67 y 68.



atribuida por la Constitución de un Estado a los electores de un municipio, para elaborar su propia Carta, fijando en ella su peculiar forma de gobierno y su propia esfera de competencias. Esta doctrina prendió en muchas constituciones de los Estados de la Unión Americana; pero de manera no uniforme, por lo que el grado de autonomía municipal real que tienen las ciudades varía mucho de un Estado a otro, en algunos, por ejemplo, dicha autonomía se interpreta de forma muy amplia, en tanto que en otros es sólo aparente.

La doctrina del home rule, provocó que en los Estados Unidos de América hayan proliferado las formas de gobierno municipal. De este modo, en varias ciudades norteamericanas, se han venido ensayando diversas fórmulas de gobierno municipal y encuadrándolas a su particular entorno. Para efectos de clasificación, Valencia Carmona nos dice que se presentan cuando menos tres formas de gobierno municipales; a saber: 1. El sistema federal o presidencialista, que se basa en el alcalde-consejo; 2. El sistema de comisión; y 3. El sistema de manager o gerente.

El sistema federal o presidencialista se basa, en esencia, en una reproducción casi exacta del gobierno federal, llevado a la esfera local, y en la misma se establece una diferenciación integral entre las funciones normativas y las de gestión; y, como consecuencia de ello, actúan dos poderes paralelos, en órbitas independientes y sin sometimiento uno del otro. De esta manera, el gobierno municipal se distribuye en: a) El consejo, órgano deliberante y con facultades legislativas, en sentido material; b) El mayor (Alcalde), jefe de la administración,



quien tiene conferidas facultades para nombrar y remover a los funcionarios dependientes del departamento ejecutivo.

- d) Francia: la administración local se integra por los departamentos, las regiones y las comunas. La Constitución vigente, promulgada el 4 de octubre de 1958, alude expresamente sólo a los departamentos y a los municipios. Así, en su Artículo 72, primer párrafo, se dice textualmente: "Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, los territorios de ultramar; cualquier otra colectividad territorial es creada por la ley", tales entidades, indica el segundo párrafo, "... se administran libremente por concejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley". Pese a su multiplicidad municipal, la forma de gobierno comunal francesa ha permanecido uniforme. Los municipios franceses descansan en una asamblea deliberante (conseil communale), y una autoridad ejecutiva (alcalde o maire,) elegido por la primera y asistida por adjuntos (les adjoints). El Código de Municipios, de 27 de enero de 1977, es un ordenamiento de importancia básica para tales corporaciones. Los miembros del consejo municipal son designados mediante elección por sufragio universal directo y el desempeño de su función es gratuito, la duración del mandato es de seis años, y la renovación es total. El número de escaños varía según el tamaño del municipio; Lyon cuenta con 73 escaños; Marsella con 101; y París con 163. Una figura relevante dentro de la comuna, es el maire (alcalde); quien actúa con un doble carácter: representante de la comuna y agente del gobierno central. Como representante de la comuna, el alcalde ejecuta las deliberaciones del consejo municipal, así como organiza y vigila los servicios públicos. Como agente del



Estado central, el Alcalde funciona como encargado del registro civil y de manera menos frecuente como oficial de la policía judicial, y tiene además la obligación de publicar leyes, reglamentos y gestionar en su demarcación los servicios públicos del Estado.

Hasta el año de 1998 funcionaban en Francia 36,772 municipios (ubicados en su mayoría en el territorio metropolitano); esta proliferación excesiva proviene de los tiempos revolucionarios. Para resolver la *éparpillement* (dispersión) de las comunas, se han emprendido diversos programas y utilizado diferentes medios, pero hasta ahora los resultados han sido poco significativos. En un principio, se intentó la fusión de municipios de manera obligada, pero ante el fracaso de esta política, se ha propiciado la figura del *syndicat de communes*, que propicia la libre asociación entre los municipios, mismos que pueden pertenecer incluso a departamentos distintos; existen así más de 15,000 asociaciones de municipios y múltiples categorías de organización supramunicipal.

- e) Italia: por lo que se refiere a Italia, la Constitución de 1947 establece las siguientes bases: a) los municipios son entidades autónomas y descentralizadas (artículos 128 y 129); b) los órganos y funciones de las comunas se establecen por las leyes generales de la República (artículo 128); c) las corporaciones municipales tienen intervención en la fusión o creación de regiones (Artículo 132, primer párrafo); d) los municipios tienen la posibilidad de solicitar ser segregados de una región y agregados a otra (artículo 132, segundo párrafo). De acuerdo con la legislación vigente, los órganos de gobierno de la comunas son: 1. el



consejo comunal (consiglio communale); 2. la junta municipal (giunta municipale); y 3. el alcalde (sindaco).

El consejo comunal es un órgano deliberante y se compone de 15 a 80 miembros; se renueva cada cinco años y se elige por votación directa. La junta municipal, realiza actividades prevalentemente ejecutivas y se integra con el alcalde, que la preside, y de 2 a 14 asesores.

“El alcalde es elegido dentro de los miembros del consejo como en el municipio francés, y exhibe una doble personalidad jurídica: es un oficial del gobierno, cuando el Estado se sirve de él para la realización de ciertas tareas; y representa al municipio, cuando supervisa su actuación.”²⁶

²⁶ Valero Flores, Carlos Norberto. **El municipio libre en el marco del federalismo mexicano derechos y obligaciones.** Págs. 65 y 69.





CAPÍTULO V

5. Inobservancia de los plazos en el trámite para la creación de un municipio

La inobservancia de los plazos trae consecuencias nefastas para las comunidades, toda vez que las condena al sub-desarrollo permanente, como si no fuera ya suficiente con el subdesarrollo del país, se le endosa a las comunidades el que está ligado a la corrupción, intereses particulares y políticos, en desmedro, en general de todo el estado de Guatemala, porque mientras haya comunidades que no puedan integrarse al desarrollo nacional, esto viene a repercutir en la imagen del país.

5.1. Aspectos sociales

La creación de nuevos municipios se justifica como una herramienta para fortalecer el sistema político existente en la entidad, permitiendo detonar el desarrollo regional y departamental a partir de una nueva estructura municipal.

Sin embargo, en el contexto de los municipios rurales influyen aspectos como la dispersión existente entre localidades, la persistencia de factores socioculturales y la existencia de poblados de difícil acceso, cuestión que incrementa las condiciones de marginación y pobreza de estos municipios.

El cumplimiento de los plazos para decidir sobre la creación de un nuevo municipio es de suma importancia ya que precisamente el objetivo de iniciar un procedimiento para la



creación del mismo hace alusión a que hay territorios demasiado grandes y donde los centros municipales están muy alejados, lo que hace que las inversiones y los servicios no lleguen o lleguen muy tarde, lo que provoca ese deseo de separación.

La necesidad de mejorar a toda la comunidad en todos sus aspectos mínimos necesarios como lo es la educación, salud, vivienda, servicios públicos y la creación de nuevas organizaciones que coadyuvaran al desarrollo del nuevo municipio impulsan el deseo de separación y la iniciación de una lucha para lograrlo, lo que se ve reflejado en la realización de todos los tramites que la ley establece para que se pueda resolver la situación y de lo cual se espera como mínimo se lleven a cabo en los plazos que la misma ley establece, tomando en cuenta que es un trámite no común que bien las entidades encargadas de darle movimiento al trámite podrían realizarlo dentro de los plazos que la ley establece sin atraso alguno.

Lo anterior, permitiría que los pueblos se sintieran más cómodos en su toma de decisiones y más identificados con su comunidad, lo que siempre es positivo en el desarrollo de cualquier comunidad y no digamos de cualquier nación.

5.2. Aspectos jurídicos

Dentro de los aspectos jurídicos a tomar en cuenta en la creación de un municipio, así como el cumplimiento de los plazos que la misma ley establece para resolver la solicitud de creación; en primer lugar se pueden establecer los siguientes:



- **Constitución Política de la República de Guatemala:** que en sus artículos 253 al 262 contiene todos los lineamientos de observación general para los 335 municipios que actualmente existen en el país, estableciendo en ella tanto su autonomía, su patrimonio así como sus autoridades entre otras cosas, aspectos que han de observarse a la hora de la creación de un nuevo municipio y tomando en cuenta que el mismo es una persona jurídica colectiva de derecho público, tiene los mismos atributos de este tipo de personas siendo los mismos.

- **Personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.**

- **La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad:** en el caso del municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

- **Denominación o nombre:** el municipio tiene el nombre que le permite identificarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales.

- **Ámbito geográfico y domicilio:** el municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual está determinado por la ley, además cuenta con un domicilio legal que es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

- **Elemento patrimonial:** el municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal, que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.



- Régimen jurídico propio: el municipio cuenta con el suyo y está integrado por la Constitución Política Federal, la de la entidad federativa a la que préstense y las leyes que de ellas emanen, entre otras la Ley Orgánica municipal y las leyes de carácter fiscal, los bandos y reglamentos expedidos por su ayuntamiento.

- Objeto: el municipio tiene su objeto bien precisado, servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los estados que integran la federación.

- Código Municipal Decreto numero 12-2002: normativa que establece específicamente tanto el procedimiento de creación así como los plazos para el cumplimiento de cada una de sus fases específicamente en sus artículos del 26 al 32 y que es ahí precisamente lo que sirve como base para el exigir de la población interesada en la creación de un municipio que ve como pasa el tiempo sin tener una resolución o al menos ver el impulso que se le este dando a la solicitud planteada.

5.3 Crear un órgano de vigilancia dentro del ministerio de gobernación cuyos dictámenes sean vinculantes, para el cumplimiento de los plazos en la creación de un municipio

Se hace imprescindible la creación del mencionado órgano, ya que no es un secreto que lamentablemente en el país la burocracia cada día toma más auge, pero específicamente en el cumplimiento de los plazos en la creación de un municipio se



hace indispensable que exista un órgano de control y vigilancia; conformado por personas de reconocida honorabilidad, representantes de cocodes, comude, sociedad civil pertenecientes a las comunidades interesadas en el trámite que se está llevando a cabo, así como de funcionarios públicos adscritos al Ministerio de Gobernación que tengan por función; vigilar únicamente que los plazos señalados por la ley se cumplan, en virtud de ser un trámite no común y que muy bien las autoridades encargadas de darle seguimiento lo pueden realizar sin que les requiera mayor esfuerzo más que el cumplimiento del mismo dentro de tiempo establecido.

Lamentablemente para muchas comunidades interesadas en convertirse en municipio por diferentes motivos pero el principal de darle más poder al pueblo, que sea un gobierno municipal distinto, para solucionar los problemas de la gente que a la larga permitiría el desarrollo social y económico, no dependiendo mas de otro para poder suplir sus necesidades básicas ya que muchas veces la misma legislación es la que ha permitido que la mayoría de las cabeceras municipales sean las que tengan los mayores recursos.

Un municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias, que pueden hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea. Está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites y presentando enclaves de otros municipios y la población que lo habita regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como el avecindamiento vecindad legal, que sólo



considera vecino al habitante que cumple determinadas características, origen o antigüedad y no al residente.

El municipio se encuentra debidamente regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo, encabezado por una institución unipersonal que es el Alcalde.

Por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee y existe así como sus propios y auténticos dirigentes representativos, elegidos democráticamente.

En algunos municipios todavía funciona el régimen medieval de gobierno, gestión y decisión por participación asamblearia denominado concejo abierto. En la Antigua Roma, un municipium es la palabra latina que origina la castellana municipio y ello era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque sus habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, pues obtenían sus derechos no por su residencia en ella, sino por la posesión de la condición de libertad o esclavitud.

En algunos países, las entidades equivalentes a los municipios son llamadas comunas. El término proviene de la comuna medieval. Todavía se discute la autonomía científica y didáctica del derecho municipal y existen quienes niegan esos aspectos. Otros, en cambio defienden ambas autonomías.



El derecho municipal es la parte especializada del derecho administrativo y se encuentra como éste en constante evolución, adaptándose al proceso que se opera en la estructura social y que a su vez repercute en las instituciones del Estado. En dicho sentido, el derecho municipal tiene su razón de ser aún cuando se cuestione su autonomía orgánica.

Desde luego, es bien diferente suponer un derecho administrativo comunal, de sostener la existencia de un derecho comunal o municipal. El derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general en la esfera comunal.

No se trata, de normas específicas que constituyen un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales. Es el criterio seguido por la mayoría de los administrativos. Como parte especializada del derecho constitucional se fundamenta en la circunstancia de que al estudiarse el sistema institucional del país, siempre se hace referencia al municipio, además, que normalmente las constituciones tienen normas al respecto.

En un comienzo todas las instituciones políticas, jurídicas y administrativas son esencialmente locales. La única institución de derecho público que existe desde los albores de la civilización y que subsiste y subsistirá siempre, es la del gobierno comunal. El derecho municipal es el derecho público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de derecho privado.



En el derecho municipal existe una parte referente a normas administrativas, con especialidad a servicios públicos y organización financiera, que son comunes a la organización administrativa del Estado en todos sus aspectos.

Pero, existe otra mayormente inmutable, que tiene sus raíces en el pasado y que es anterior al Estado mismo, en sus actuales formas de estructuración.

En la institución municipal, se tiene que atender por ende dos aspectos: el histórico institucional que tiene que ser estudiado a la luz de una ciencia propia y el estrictamente administrativo en el cual se aplican las reglas y principios que dan forma al derecho y a la ciencia de la administración.

Este derecho y ciencia son comunes a todos los organismos del Estado donde haya administración y donde se organicen servicios públicos pertenecientes a la Nación, a las provincias o a los municipios.

No se puede defender el carácter científico del derecho municipal, sin analizar especialmente dos aspectos esenciales para ello como lo son el objeto y el método. El objeto de esta disciplina jurídica no es otro que el municipio.

Se trata del enfoque de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza, la definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción con el Estado, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.



Las municipalidades han tratado de establecer la autonomía didáctica del derecho municipal, lográndolo en pocos casos.

El derecho político brinda su método y sus estudios sobre la teoría del Estado, régimen político, descentralización, participación política y la teoría del municipio, la democracia local, la posición del municipio del Estado.

El derecho administrativo ofrece su amplia temática para el estudio del municipio como administración local, que tiene entre sus clásicas funciones la de prestar servicios públicos, ejercer poder de policía, ser titular de dominio público, realizar contratos administrativos y revelar la importancia de estas relaciones.

Con la creación del mencionado órgano legalmente establecido, se busca que además de ser vigilante del cumplimiento de los plazos, pueda en determinado momento y a solicitud de los órganos encargados de llevar a cabo el proceso administrativo de creación de municipio emitir opinión sobre alguna situación específica dentro del proceso mencionado, y al mismo tiempo se pretende que tal opinión se pueda tomar como vinculante y que pueda coadyuvar a la toma de decisiones con respecto al tema a tratar, el mismo sería un avance positivo del trámite respectivo, en virtud de que muchas veces los tramites que se están llevando a cabo y que no tienen una intervención externa al órgano que los está realizando, no tienen ningún avance y muchas veces podrían fácilmente prestarse a favorecer intereses particulares o políticos, de manera que esta opinión vinculante sería un aporte que deba siempre



tomarse en cuenta para resolver el asunto de que se trate y como tal se evitaría que el trámite tomara décadas para llevarse a cabo como actualmente sucede en Guatemala.



CONCLUSIONES

1. Los municipios del departamento de Guatemala no cumplen con sus funciones administrativas, ni tampoco se prestan adecuadamente los servicios públicos que permitan el bien común de la localidad en los términos municipales y en los límites fijados territorialmente, motivo por el cual no se alcanza el bienestar político y social del país.
2. Existe desconocimiento por parte de la población guatemalteca en relación al actual procedimiento para la creación de un municipio y debido a ello no se han podido respetar los plazos que se regulan en la legislación vigente, ni las fases de su implementación y consecuentemente no se permite una adecuada organización territorial.
3. En la sociedad guatemalteca no existe un órgano encargado de la vigilancia, control y fiscalización que asegure el cumplimiento de los plazos regulados para la creación de un municipio y ello ha permitido que en variadas ocasiones los funcionarios públicos resuelvan en beneficio de intereses políticos o particulares.



4. No se toma en consideración que las solicitudes de creación de municipios tienen como finalidad el desarrollo de las comunidades ya que las mismas no son tomadas en consideración por los órganos encargados y por ende no se obtienen soluciones y las resoluciones no se llevan a cabo en el tiempo regulado.



RECOMENDACIONES

- 1. La asociación de municipalidades, tiene que señalar la importancia de crear municipios para el cumplimiento del objetivo esencial estatal que debe consistir en el bien común, mediante la prestación de servicios para poder alcanzar el desarrollo económico y social de las comunidades, evitando con ello concentrar los recursos en un mismo lugar poblacional.**
- 2. El gobierno municipal guatemalteco, debe dar a conocer que es indispensable crear órganos que se encarguen de vigilar y fiscalizar la forma de llevar a cabo los distintos procedimientos, para así determinar claramente la eficiencia en la distribución territorial, así como también la manera de realización del trámite respectivo.**
- 3. La administración municipal, tiene que señalar que el órgano de vigilancia adscrito al Ministerio de Gobernación, pueda emitir en determinado momento diversas opiniones en beneficio de la comunidad, así como determinar su vinculación al mejoramiento social, para así poder evitar la existencia de favoritismos y de intereses por parte de los funcionarios públicos.**



4. **Los funcionarios municipales, deben instalar órganos de vigilancia multisectorial para asegurar presión en la resolución de los expedientes y solicitudes que se hayan presentado para crear un municipio, para de esa forma poder asegurar la promoción de los derechos de los vecinos y de las comunidades de conformidad con la ley.**



BIBLIOGRAFÍA

ALFARO LIMAYA, Javier. **Manual de gestión municipal**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 2003.

BARRIOS ESCOBAR, Miguel Ángel. **La utilización del presupuesto por programas en la planificación y política financiera de los gobiernos locales de Guatemala**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2010.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2005.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1999.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 1973.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 2002.

MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 1990.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2000.

VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho constitucional**. México, D.F.: Ed. Continental, 2010.

VALERO FLORES, Carlos Norberto. **El municipio libre en el marco del federalismo mexicano de derechos y obligaciones**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 2006.

Legislación:

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



Código Civil. Decreto Ley 106 del Jefe de Gobierno de la República de Guatemala Enrique Peralta Azurdia, 1963.

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

Ley del Servicio Municipal. Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, 1987.

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