

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

**INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DE  
EMITIR UN REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE CEMENTERIOS**

**PAOLA SOLIMAR HERNÁNDEZ MEJÍA**

**GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2015**

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

**INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DE  
EMITIR UN REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE CEMENTERIOS**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**PAOLA SOLIMAR HERNÁNDEZ MEJÍA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, septiembre 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

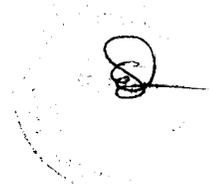
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez

VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario

SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 27 de agosto de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, MIGUEL SANTIAGO MONZÓN MOLINA  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
PAOLA SOLIMAR HERNÁNDEZ MEJÍA, con carné 200218249,  
 intitulado INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DE EMITIR UN  
REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE CEMENTERIOS.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 08 / 09 / 2014.

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)



**Lic. Miguel Santiago Monzón Molina**

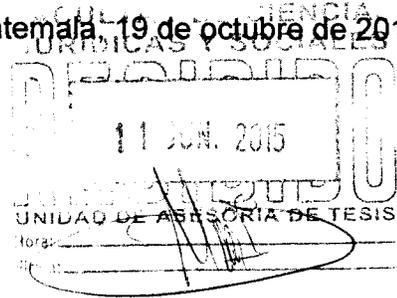
5 avenida 5-20, Zona 1

Tel. 22323083

Col. 8137

Guatemala, 19 de octubre de 2014

**Dr. Bonerge Amílca Mejía Orellana**  
**Jefe de la Unidad de Tesis**  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho.



Como asesor de tesis de la ponente **PAOLA SOLIMAR HERNÁNDEZ MEJÍA**, en la elaboración del trabajo titulado: **"INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DE EMITIR UN REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE CEMENTERIOS"**, con base al Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, hago constar que no guardo ningún vínculo de parentesco con la ponente de la tesis, y con base en tal reglamentación me complace manifestarle que he procedido a realizar la asesoría correspondiente, encontrando entre otras cosas que el referido trabajo contiene: cinco capítulos, en los cuales se hace una exposición adecuada del tema.

El carácter científico técnico de la investigación, radica en el análisis inductivo de la necesidad de reglamentar la creación y funcionamiento de cementerios para el municipio de Mixco, departamento de Guatemala.

Las técnicas de investigación empleadas son las fichas bibliográficas y la observación científica, lo cual es evidente con las citas de distintos autores. Los métodos empleados por la sustentante son: el inductivo, el cual utiliza para establecer sus conclusiones que se comentan más adelante; el deductivo, que sirve para establecer su exposición de contenido, el analítico y el sintético; y, en cuanto a las técnicas la estudiante recurrió a las bibliográficas y de campo.

La contribución científica que la ponente hace con el estudio de mérito, consiste en proponer una reglamentación para el funcionamiento y creación de cementerios en la jurisdicción municipal indicada.



**Lic. Miguel Santiago Monzón Molina**

5 avenida 5-20, Zona 1

Tel. 22323083

Col. 8137



La redacción del trabajo cumple con las normas reglamentarias, establecidas al efecto, y especialmente con las directrices y reglas de la sintaxis y el lenguaje técnico jurídico.

La bibliografía del trabajo es acorde con el punto de contenido, fundamentándose tanto en autores nacionales como extranjeros del derecho comparado.

La autora del trabajo de mérito señala entre sus conclusiones la falta de un reglamento para determinar aquellos aspectos que el Código de Salud no cubre en el articulado contentivo del tema de cementerios y tratamiento de cadáveres. En consecuencia, lo más importante es la necesidad de crear la normativa correspondiente a fin de brindar legalidad a las disposiciones en materia de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco.

He guiado personalmente a la sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada; con lo cual **comprueba la hipótesis planteada** conforme a la proyección científica de la investigación.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over a faint circular stamp that matches the one in the top right corner.

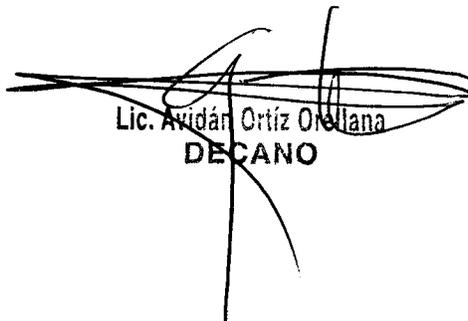


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 31 de julio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante PAOLA SOLIMAR HERNÁNDEZ MEJÍA, titulado INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DE EMITIR UN REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE CEMENTERIOS. 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.

Lic. Avidán Ortíz Ornelana  
 DECANO



## DEDICATORIA



### **A DIOS:**

Por darme la vida y por su gracia, misericordia, las bendiciones y todos los momentos que me ha permitido vivir junto a mi familia y amigos. Por estar siempre conmigo, iluminar mi mente y darme fuerzas para seguir adelante en todas mis actividades, sobre todo en mi carrera profesional. Te amo Dios, por ser todo para mí.

### **A MIS PADRES:**

Licenciado Jorge Maximiliano Hernández Hurtado y María Elsa Mejía Ruano de Hernández, por ser un ejemplo para mí, de superación ante las adversidades que se presentan en las diferentes etapas de la vida. Por su amor, apoyo incondicional, esfuerzo, sacrificio, paciencia, comprensión y sabios consejos que con el pasar del tiempo se reflejan el día de hoy en mi vida. Los amo, papá y mamá.

### **A MIS HERMANOS:**

Francia Lubmila de Razo, Jorge Fabio, Holbert Alexander, Jhonatan Adonay, por su amor, su apoyo desinteresado, por escucharme y estar ahí cuando los necesito. Los amo con todo mi corazón.

### **A MIS CUÑADOS:**

Julio Razo y Astrid Tello, Karina Correa, por su colaboración ilimitada, amor y amistad. Por todo lo que han aportado a mi vida, los quiero mucho.

### **A MIS SOBRINOS:**

Bryant Anthony, Stacey Emily, Jenny Nelly, Brando, Dafne Raquel, Ximena Nicolle y Fabio Esteban.



Porque al verlos crecer me han inspirado creciendo como persona, a darles un buen ejemplo y a ser mejor cada día.

**A MIS PRIMOS:**

Agradeciéndoles cada momento que han compartido conmigo.

**A MIS TÍOS:**

Adonay Elvira, con un cariño muy especial les agradezco por estar siempre en todo momento desde mi infancia hasta el día de hoy.

**A:**

Mis compañeros de estudio durante la carrera, con mucho aprecio y cariño, deseándoles sinceros éxitos profesionales y personales.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Por abrir sus gloriosas puertas y brindar educación superior a mi persona y a los guatemaltecos que quieren seguir adquiriendo conocimientos científicos y formándose profesionalmente en pro de la sociedad guatemalteca y hacer de Guatemala un mejor país.

## PRESENTACIÓN



Se presenta a continuación el trabajo de investigación para tesis de grado acerca de la falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, cuyo estudio pertenece a la rama del derecho administrativo.

La presente es una investigación de tipo cualitativo por cuanto el contenido de la misma se constituye sobre la base de la revisión y análisis de obras y ensayos relativos al tema en cuestión. El período de la investigación, a efecto de su ámbito temporal, abarca los últimos diez años previos a su realización. El objeto de la investigación lo constituyen la Código de Salud y las circulares municipales relativas a la creación y mantenimiento de cementerios.

Los sujetos que se toman en cuenta para la realización del trabajo de investigación son los funcionarios municipales, empresas y usuarios del servicio de cementerios, así como profesionales del derecho con conocimiento del tema.

El aporte académico de la presente investigación consiste en el mejoramiento de los procedimientos y trámites de funcionamiento de cementerios en unidades básicas del territorio donde resulta insuficiente el Código Salud, como el municipio de Mixco, Guatemala.

## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



Al establecerse por medio del presente estudio que en la Municipalidad de Mixco, existe una falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, pese a que tal regulación es una orden que emana del Código de Salud, y el ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar que efectivamente se comprueba la hipótesis planteada, especialmente con el empleo de los métodos: deductivo, inductivo, analítico y sintético, los cuales fueron utilizados tanto en la aplicación de los principios elementales que aportan a la investigación social y jurídica, y en la redacción del trabajo.

## HIPÓTESIS



Debido a la falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco y con base en la orden que emana de la norma jurídica contenida en el Código de Salud, es necesario que el ente municipal proceda a emitir el reglamento correspondiente.

# ÍNDICE



Introducción.....	i
-------------------	---

## CAPÍTULO I

1. Aspectos generales del municipio.....	1
1.1. Antecedentes de la administración pública municipal.....	1
1.1.1. Teoría sociológica o jusnaturalista.....	1
1.1.2. La escuela legalista.....	2
1.2. Importancia de la administración pública.....	9
1.3. Etimología y definición de municipio.....	13

## CAPÍTULO II

2. Organización administrativa municipal.....	19
2.1. Elementos del municipio.....	19
2.2. Órganos administrativos municipales.....	30
2.3. Competencias del municipio.....	36

## CAPÍTULO III

3. Cementerios.....	43
3.1. Nociones generales de cementerio.....	43
3.2. Desarrollo histórico de los cementerios.....	44
3.3. Creación y mantenimiento de cementerios.....	45
3.4. Manejo de los cadáveres.....	45
3.5. Inscripción de la defunción.....	46
3.6. Exhumación de cadáveres.....	46
3.7. Traslado de cadáveres.....	47
3.8. Utilización de cadáveres.....	48
3.9. Atribuciones del Ministerio de Salud y los municipios en torno a los cementerios.....	48



## CAPÍTULO IV

4.	Incumplimiento de las obligaciones de la municipalidad de Mixco de emitir un reglamento para el funcionamiento de cementerios.....	57
4.1.	Consideraciones generales que deben reglamentarse.....	57
	CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	67
	BIBLIOGRAFÍA.....	69



## INTRODUCCIÓN

El presente estudio se justifica en la necesidad de regular de forma más amplia a las normas del Código de Salud, los aspectos particulares de la creación y mantenimiento de cementerios. El ámbito geográfico al cual se limitará la presente investigación es el municipio de Mixco.

Se define la problemática fundamental de la investigación con base en la inexistencia de normas de creación y funcionamiento para cementerios y camposantos en forma específica, entonces se aplican supletoriamente circulares y disposiciones del Código de Salud, sin embargo estas resultan insuficientes para determinar algunos aspectos concretos. En consecuencia, es preciso llevar a cabo una investigación acerca de los requisitos mínimos de creación y funcionamiento de cementerios. Dicho estudio debe establecer cuáles son los requisitos formales de creación y funcionamiento de cementerios que no están regulados en ley.

El objetivo general de la investigación y que se alcanzó, consistió en demostrar la falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco.

Se comprueba en el presente este estudio la hipótesis siguiente: Debido a la falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco y con base en la orden que emana de la norma jurídica contenida en el Código de Salud, es necesario que el ente municipal proceda a emitir el reglamento correspondiente. En tal virtud, se tiene como variable dependiente, las normas ya existentes en el Código de Salud, en relación al manejo de cadáveres; y en cuanto a la variable independiente, los requisitos establecidos por la Municipalidad de Mixco en forma temporal por medio de circulares, al respecto del funcionamiento de cementerios.



Para su debida exposición, el contenido se ha dividido en cuatro capítulos a saber. El primero contiene aspectos de los municipios; el segundo, su organización administrativa; el tercero los cementerios y el cuarto, el análisis del incumplimiento de la municipalidad de Mixco, en emitir un reglamento correspondiente al funcionamiento de cementerios.

Los métodos aplicados al presente estudio, están constituidos por la inducción, que permitió el desarrollo de la conclusión discursiva del trabajo; el deductivo, que permitió la construcción de cada capítulo yendo de lo general a lo particular.

Las técnicas usadas las constituyen la observación científica y las documentales, especialmente la ficha bibliográfica, hoy día aplicada desde un punto de vista digital y de informática.

Al establecerse por medio del presente estudio que en la Municipalidad de Mixco, existe una falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, pese a que tal regulación es una orden que emana del Código de Salud, y el ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar la necesidad que la corporación municipal de Mixco emita un reglamento de requisitos de creación y funcionamiento de cementerios, aplicable dentro de la jurisdicción.



## CAPÍTULO I

### 1. Aspectos generales del municipio

#### 1.1. Antecedentes de la administración pública municipal

El marco en que se desenvuelve la administración municipal, es el municipio, en tal virtud se hace imperativo conocer los aspectos generales de esta entidad de derecho público. Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del Municipio, pero hay dos tendencias dominantes sobre el particular:

##### 1.1.1. Teoría sociológica o jusnaturalista

Explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuestas por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Según Varéilles Sommières "Los vínculos que unen o los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. El municipio nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia."<sup>1</sup>

"Se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. Pág. 565.

derecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas., De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la 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.”<sup>2</sup>

### 1.1.2. La escuela legalista

Afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley. El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus remotos orígenes dándole mayor o menor amplitud, en su evolución histórica.

Los orígenes del Municipio, se encuentran en todo el mundo, según si se sigue la idea de García Oviedo “Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad”<sup>3</sup>

En el mundo occidental el Municipio nace como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio; sin

---

<sup>2</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 548.

<sup>3</sup> García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 553.



embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de *municipia*, de *munus* (carga). Posteriormente reconoció cierta autonomía a esas ciudades y, según Bielsa, “las principales características del Municipio romano eran: Los romanos en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos vencidos a una condición servil; se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, se les reducía a la esclavitud. Sin embargo, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a discreción (*deditio*), se le permitía conservar parte de sus bienes y gozar de algunos derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada”<sup>4</sup>

En la época imperial, y especialmente en la *Lex Julia*, existían aún localidades llamadas *fora o conciliabula* que fueron erigidas en ciudades independientes, conservando el nombre de *forum*. Tenían, en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y, correlativamente sus habitantes tenían derecho de ciudadanía; pero, por razón de ser ciudadanos se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (*munera*) del Estado, inclusive al servicio militar; todo ello explica el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *Municipio* a las mismas ciudades o villas.

El municipio romano se caracterizaba:

- Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
  
- Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno,

<sup>4</sup> Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.*; Pág. 566.



la organización de la policía y la justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios, el régimen era popular unas veces y más o menos autocrático, otras.

El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad. Las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, pero el Municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano.

La dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad. Los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales.

“Para los romanos, físicamente se asimila el municipio con la ciudad, o lo que es lo mismo, se le da la categoría de ciudad a las circunscripciones territoriales organizadas de conformidad con la *lex Julio Municipalis*. Los representantes de dichas ciudades eran



designados por el pueblo congregado en asamblea y por determinado tiempo. Estas organizaciones estaban formadas por órganos deliberantes y ejecutivos.

El municipio romano tenía patrimonio propio pues gozaba de rentas y propiedades además de los tributos de los ciudadanos, en base a ello pudo desarrollar una vida próspera prestando servicios públicos en beneficio de sus vecinos.

Desde el punto de vista político el municipio dio provecho a Roma pues en base a ello logró un equilibrio de fuerza que vino a consolidar la unidad del Imperio. Muy distinto al municipio de la edad media, el municipio romano tuvo un carácter más administrativo que político.

Como producto de la invasión de los germanos se suscitan una serie de transformaciones en el municipio romano, surgiendo así el municipio visigodo o visigótico, que con su carácter fundamentalmente rural viene a contradecir el carácter urbano exclusivamente del primero”<sup>5</sup>

Como consecuencia de la invasión germana se impone una nueva organización social apareciendo la clásica sociedad de la edad media aparecen los castillos feudales a cuyo alrededor se reúnen los grupos de hombres libres, independientes, propietarios, pero siempre tributarios del señor feudal. Ante los problemas y necesidades de estos siervos, surge como satisfactor de tales necesidades el Conventus Públicos Visinorum (asamblea General de Vecinos) que recibe de los señores feudales, por delegación, la

<sup>5</sup> Can Si, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Pág. 6.



potestad de autoadministrarse, teniendo una finalidad bastante amplia pues delibera, y adopta acuerdos con relación a los asuntos que interesan a los vecinos. Sus elementos esenciales, adoptados posteriormente por el Estado moderno, son una asamblea popular una administración pública, y un órgano judicial.

El municipio español fruto de la cultura romana y germana se transforma totalmente con la invasión árabe del año 711.

La autoridad máxima administrativa de los municipio durante la invasión Mozarabe (cristiano que vivió mezclado con los musulmanes), está a cargo de un funcionario llamado Al-Cadi (juez o alcalde) en este Estado se encuentra el municipio español al realizarse la conquista, formándose luego las instituciones denominadas *comitati* cuya jefatura recae en un Conde; las funciones de éstas instituciones eran de carácter judiciales, donde nace el municipio, medieval. La diferencia ente la *comitati* y el concejo era el origen de sus facultades en la *comitati* sus facultades provenían de una delegación que hacía el rey en el Concejo era por atribución popular en la elección de la Asamblea. Al concejo pasan todas las atribuciones de la Asamblea General (*conventus públicos vicinorum*) trayendo como consecuencia el nacimiento del regimiento o conjunto de regidores, representantes de los vecinos, que por el hecho de estar reunidos en un solo cuerpo origina el ayuntamiento, como representación del gobierno local.

De acuerdo con el autor Rafael Gilbert, citado por Efrén Córdova "el término



ayuntamiento, no alude a una entidad sino más bien a un acto; el acto de reunirse los vecinos como los variados elementos que participan en el gobierno del municipio. Es solo posteriormente que esa denominación se emplea para sustituir a la de regimiento o conjunto de regidores y hacer así referencia del cuerpo colegiado que tendrá a su cargo la deliberación, orientación y resolución de los asuntos que afecta el pro-común".<sup>6</sup>

El patrimonio del ayuntamiento español estaba formado por los tributos de los vecinos y los bienes inmuebles propios del Rey por botín de guerra.

Como consecuencia del descubrimiento de América, España amplía sus dominios imponiendo su cultura y costumbres a las nuevas tierras descubiertas. Es así como en América se fundan ayuntamientos con el sistema español siendo el primero en el Nuevo Mundo el fundado por Cristóbal Colon en 1,499 en la Isabela, Santo Domingo, en donde el descubridor designa autoridades para el gobierno de dicha población.

Como se puede ver el municipio es una de las figuras de organización política más antigua del mundo; y suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en derecho español medieval, como precedentes del municipio actual, se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

El Municipio existe en la mayoría de los países, aunque con distintas características particulares, y puede recibir otros nombres, así: comuna, burgo, condado. Los hay en estados federales y en estados unitarios o centralistas. Trátese de cualquier

---

<sup>6</sup> Córdova, Efrén, **Curso de gobierno municipal**. Pág. 72.



denominación o tipo de Estado, el municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en algunas ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía. Aunque en nuestro sistema al municipio se le otorga autonomía, esto no sucede en algunos países de tipo federal.

El Municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.

El municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas. Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas”.<sup>7</sup>

El Municipio cuenta con elementos esenciales que le hacen distinguirse con otras instituciones públicas y los asemeja al Estado, siendo ellos, el personal que se encuentra constituido por todas las familias que integran su población territorial, formado por el territorio que constituye el espacio en que se asienta y el de finalidad que consiste en la satisfacción de las necesidades generales.

---

<sup>7</sup> Martínez Morales, Rafael. **Derecho Administrativo**, I. Pág. 12.

Con respecto a los elementos del municipio, existe diversidad de criterios, los autores de derecho administrativo cada uno ha distinguido lo que a su juicio constituyen el municipio. El tratadista Guillermo Varas, indica: "Que la municipalidad se asemeja al Estado, está constituida por elementos externos e internos, los externos los forma la población y el territorio comunal los internos los atributos del poder público de que dispone que le permite dictar reglas, verdaderas leyes en general y común aplicación, impersonales, coactivas y sancionadoras, llamándose ordenanzas, reglamentos, y simples acuerdos y las hace cumplir por medio del poder ejecutivo del Alcalde: sancionando a los infractores por los medios legales indispensables y asimismo, dispone de los recursos financieros, no solo para asegurar su existencia sino para realizar su labor administrativa y social"<sup>8</sup>

De lo anterior puede observarse que entre el Estado y el Municipio existe similitud entre los elementos y atributos pues ambos actúan como poder Público y persona privada. En resumen el autor varas, sostiene que el Municipio cuenta con tres elementos esenciales que son: Personal, formado por la población, el territorio, y el poder público.

## **1.2. Importancia de la administración pública**

"Se entiende como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados. tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne

<sup>8</sup> Varas Contreras, Guillermo. **Derecho administrativo**. Pág. 130.



y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.<sup>9</sup>

Partiendo de esas consideraciones se señala que “La administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar general y material del individuo, es pues la instancia más elemental de la vida pública del individuo y de la sociedad”<sup>10</sup>

La administración municipal es la que prácticamente impone el ritmo del gobierno en el municipio, así las facultades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente debe ejercer la comuna para satisfacer los intereses locales, es decir, lo que concierne directa o indirectamente a todos los habitantes del municipio.

La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración

<sup>9</sup> Can Si, Rogelio. **Op. Cit.** Pág. 14.

<sup>10</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México.** Pág. 198.



y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.<sup>9</sup>

Partiendo de esas consideraciones se señala que “La administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar general y material del individuo, es pues la instancia más elemental de la vida pública del individuo y de la sociedad”<sup>10</sup>

La administración municipal es la que prácticamente impone el ritmo del gobierno en el municipio, así las facultades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente debe ejercer la comuna para satisfacer los intereses locales, es decir, lo que concierne directa o indirectamente a todos los habitantes del municipio.

La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración

<sup>9</sup> Can Si, Rogelio. **Op. Cit.** Pág. 14.

<sup>10</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México.** Pág. 198.



pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes. A medida que crece una empresa (El Estado es visto así) se necesita delegar funciones con dos propósitos: - Que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema y - que controle con más efectividad los resultados de las decisiones. El municipio ya no puede tomar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, estas empresas pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades.

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población y por tanto, ésta puede y debe participar en la administración de manera directa o indirecta. Entonces la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir la función de las municipalidades encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

Concepto amplio y genérico de servicio público es el que establece Andrés Serra rojas, citado por Gustavo Martínez Cabañas, al señalar que: "el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público"<sup>11</sup>

Como elementos de esta definición se señala: a) Adecuación: significa que los servicios

---

<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 212.



públicos tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir; b) permanencia: significa que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente; y, c) Igualdad , quiere decir que no se debe privar a nadie del goce de un servicio siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él.

La definición anterior se aplica a la regulación de los servicios públicos a nivel municipal, para satisfacer una necesidad social, económica o cultural.

Así es pues, el municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de su administración para así poder cumplir con los objetivos políticos y económicos que le señala el Estado; no obstante que cada municipio tiene problemas, debe su organización cumplir en la realización del bien común de todos sus habitantes que componen su distrito.

Como característica del municipio se señala su autonomía, tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a sus miembros. La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes, en este caso es el Código Municipal, Decreto 12-2002.



En el tema de la administración municipal, Enrique de la Madrid, con claridad expone:

El corto período de gobierno de los ayuntamientos es, según algunos, otro motivo de la ineficiencia de la administración municipal. Lo que se alega es que en tan poco tiempo es difícil realizar obras de determinada importancia ya que las autoridades se ven presionadas a terminirlas dentro de su período de gobierno. Resulta difícil emitir una opinión al respecto, ya que no siempre es cuestión de tiempo, sino de aprender a continuar con las obras de los gobiernos anteriores. En este sentido, se debe de incrementar el esfuerzo.

Es evidente que existe una falta de capacitación de las autoridades municipales. Esto se debe, en gran medida, al bajo nivel educativo de las mismas. El campo se ha visto marginado, y con ello, también están marginados de la técnica administrativa sus ayuntamientos. Pocos recursos y mal administrados, van en detrimento de la comunidad. Una mala técnica administrativa ocasiona un mal manejo de los fondos municipales así como la elevación de los gastos por administración y la incompetencia en la realización de las obras que necesita la comunidad. La ineficacia administrativa, es tal vez uno de los resultados más palpables de la centralización que padece un país. El campo, las áreas rurales, no son atrasadas por propia elección.”<sup>12</sup>

### **1.3. Etimología y definición de municipio**

Etimológicamente: de tomar oficio, obligación, tarea. “La palabra Municipio se deriva del latín Municipium, se refiere al conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional,

---

<sup>12</sup> **Ibid.**



regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”<sup>13</sup>

Denominado también municipalidad, puede definirse, siguiendo a Elguera, como la “persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. Entre los antiguos romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían lograr los privilegios y disfrutar de sus derechos de la ciudad de Roma”<sup>14</sup>

“Su finalidad se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de

<sup>13</sup> De Santo, Víctor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía**. Pág. 905.

<sup>14</sup> **Ibid.** Pág. 597.



un jefe, corrientemente titulado alcalde y también intendente. La rama deliberante ~~suele~~ estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde, en unos países, es de elección popular, y en otros, de designación por el Poder ejecutivo.<sup>15</sup>

- Definición legal del municipio

Como parte del Estado, tiene fundamento constitucional en la división administrativa que estipula nuestra carta magna en su Artículo 224, el que indica: "El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios..."

Al respecto el Decreto 12-2002, Código Municipal, no establece una definición clara pero el Artículo 7, regula: "El Municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones..."

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal establece: "el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos...organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito"

Como puede establecerse el municipio es una entidad de derecho público, con elementos básicos que hacen que goce de dicha autonomía, dichos elementos son:

<sup>15</sup> Ossorio, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 474.



- Elige a sus autoridades, ejerciendo el gobierno y administración de sus intereses
- Obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales,
- Atiende los servicios públicos locales
- Atiende el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y
- La emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Dicha autonomía de que goza el municipio, es otorgada por la Constitución Política de la República que regula en el Artículo 253: "Autonomía Municipal. Los municipios de la república de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones le 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..."

El municipio cuenta con elementos esenciales que le hacen distinguirse con otras instituciones públicas y lo asemeja con el Estado, siendo ellos el personal que se encuentra constituido por todas las familias que integran su población territorial, formado por el territorio que constituye en el espacio que se asiente y el de finalidad que consiste en la satisfacción de necesidades generales.

Para analizar de una mejor manera el concepto legal de Municipio, es necesario que expliquemos la naturaleza jurídica, en base a las siguientes características:



- Relaciones permanentes de vecindad,
- Organizadas en institución de derecho público, para la realización del bien común de todos los habitantes de su distrito.
  
- Relaciones permanentes de vecindad.

De acuerdo al Artículo 12 de Decreto 12-2002: “La vecindad es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual”, es decir que el conjunto de personas que integran el Municipio tiene que realizar su relación permanente de vecindad conforme lo estipula el Artículo mencionado, esa relación debe realizarse permanentemente dentro de un territorio o distrito municipal , circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción del municipio de conformidad con el Artículo 11 del mismo cuerpo legal.

Por tanto, para que exista la vecindad, la persona individual debe ser vecino, cumpliendo los requisitos que estipula el Artículo 13 del Código Municipal que establece: “Es vecino la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. En ausencia de éstas circunstancias la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en la que se halle...” Asimismo se considera vecino el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente un una circunscripción municipal.



- Conjunto de personas organizadas en instituciones de derecho publico

De acuerdo al diccionario de Derecho Usual de Cabanellas, se entiende por Institución a) cada una de las organizaciones principales de un Estado y b) Derecho público el conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí en sus relaciones con los particulares y con otros Estados. Regula los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado, en virtud de delegación directa o inmediata del poder público.

Se deduce que el Municipio es una de las instituciones de derecho Público importantes y principales del Estado, y que coadyuva para que éste cumpla con el fin supremo que es la realización del bien común, como lo regula el Artículo uno de la Constitución Política de la República.

## CAPÍTULO II



### 2. Organización administrativa municipal

Al respecto el Artículo 140 de la Constitución Política, establece que el Estado de Guatemala está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. El municipio como parte integral de Estado, de acuerdo al Artículo 224 de la Carta Magna, en el cual ordena la división del territorio de la República para su administración en departamentos y éstos en municipios.

#### 2.1. Elementos del municipio

Según lo estipula el Artículo ocho del Decreto Legislativo 12-2,002 (Código Municipal) integran el municipio, los siguientes elementos básicos:

- El Territorio
- La Población
- La autoridad
- La comunidad organizada
- La capacidad económica
- Ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- Patrimonio del municipio.



A continuación se desarrollaran algunos de estos elementos.

- Territorio del municipio

“La palabra territorio procede del latín territorium que significa porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación o provincia o región”<sup>16</sup>

“Para Ossorio: Territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio.”<sup>17</sup>

- Territorio

El Artículo 23 del Decreto legislativo 12-2002, Código Municipal estipula: “Distrito Municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad”.

De tal manera, que conceptualizamos al Distrito Municipal: como la división administrativa que se realiza en base al territorio, para el ejercicio de la autoridad municipal, a manera de prestar los servicios públicos inherentes al Municipio y que coadyuva al cumplimiento de los fines generales a que está obligado el Estado.

---

<sup>16</sup> Varios autores, **Diccionario de la Real Academia Española**. Pág. 938.

<sup>17</sup> Ossorio, Manuel, **Op. Cit.** Pág. 742.



- Población

La población está integrada, por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado. Población como concepto público administrativo, es el conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social.

Al respecto el Artículo 11 del Decreto 12-2,002 regula que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común, debiendo el Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; Artículos uno y dos de la Constitución Política de la República. De tal manera que los anteriores postulados constitucionales son deberes del municipio, en vista de que éste actúa por delegación del Estado, de conformidad con el Artículo 134 de la Constitución Política de la República.

La población es el elemento de mayor trascendencia en el concepto del municipio, del Artículo 11 del Código Municipal, en vista que de él derivan los otros elementos de autoridad, organización comunitaria y el de capacidad económica. El Código Municipal clasifica a la población del municipio en:



- Vecinos
- transeúntes.

Vecino: Según lo estipula el Código Municipal Artículo 13: "Es vecino la persona que tiene su residencia continua por mas de un año en una circunscripción Municipal o quien allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza."

En ausencia de estas circunstancias, la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en que se halle.

Así mismo, se considera vecino al extranjero residente legalmente en el país, radicado habitualmente en el distrito municipal

El municipio está organizado en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. Pero son los vecinos como parte integral de la comunidad los responsables de provocar el fortalecimiento de la misma, para que el municipio cumpla sus propios fines y los fines y deberes del Estado, pues ellos son los residentes permanentes del lugar a quienes recaen los derechos e impone las mismas obligaciones que sean guatemaltecos o extranjeros.

Transeúnte: De acuerdo al Artículo 13 del mismo cuerpo legal es transeúnte quien se encuentre accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad en



otra.

- Autoridad

Ossorio al respecto establece que la autoridad es la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás.

- Constitución de la autoridad municipal

Las autoridades municipales son electas por los vecinos del municipio de conformidad con la ley electoral y de Partidos Políticos y tiene su fundamento en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y entre sus funciones están:

- elegir a sus propias autoridades
- obtener y disponer de sus recursos
- atender a los servicios públicos locales.

La autoridad municipal debe tener la claridad de que el poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución del país y la ley. Y que la función pública, tiene que realizarse ejerciendo la autoridad de acuerdo al *ordenamiento jurídico*. Nuestra *Carta Magna* establece que: "Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a



la ley y jamás superiores a ella”.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. De acuerdo a estos principios constitucionales el cumplimiento del fin supremo del Estado es la realización del bien común, lo cual hace necesaria la existencia de una autoridad, y el municipio como colaborador para alcanzar ese fin también esta investido de autoridad para lograr gobernar y administrar sus intereses.

- Organización comunitaria

Es otro de los elementos del municipio en el cual los vecinos pueden organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, las cuales se harán constar mediante Escritura Pública, conforme lo estipulan el Artículo 18 del Decreto 12-2.002, este elemento tiene su fundamento constitucional en el Artículo 34 1er párrafo, que expresa: “Se reconoce el derecho de libre asociación.” Este principio constitucional es de suma importancia, en virtud que permite que la comunidad obtenga con mayor facilidad sus objetivos, la comunidad debe entenderse como la junta o congregación de personas que viven sujetas a ciertas reglas.

La comunidad está integrada por los habitantes de un distrito quienes constituyen su población y para los efectos legales se dividen en vecinos y transeúntes, quienes tienen derechos y obligaciones dentro de la comunidad es decir gozan, de la protección del



Estado de Guatemala, garantizándoles la vida, la libertad integral de la persona de conformidad con los Artículos uno y dos de la Constitución Política de la República y uno de los mecanismos que el propio Estado les otorga es el de organización para que, participen en la administración del municipio, como ejemplo de las actividades siguientes:

- Identificación y priorización de sus problemas.
- Propuesta de soluciones a sus problemas.
- Ejecución de los proyectos concretos a la solución de los problemas comunitarios.
- Contralores de la función pública a través de la generación de la opinión pública y/o acciones legales.

Se afirma con certeza, que la organización comunitaria es un elemento vital para el logro de los fines generales del municipio, porque éste ordena que el elemento fundamental del municipio es la "Población organizada, como un grupo social estructurado con una finalidad" y además a través de la organización, promover el cumplimiento de los derechos y deberes civiles y políticos que establece especialmente para los guatemaltecos nuestra Constitución Política en sus Artículos 135 y 136; los cuales indican que: "Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otra normas de la Constitución y leyes de la República los siguientes:



#### Deberes y derechos cívicos:

- Servir y defender a la Patria;
- Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República;
- Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos.
- Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley,
- Obedecer las leyes,
- Guardar el debido respeto a las autoridades; y
- Prestar servicio militar social, de acuerdo con la ley.

#### “Deberes y derechos políticos de los ciudadanos:

- Inscribirse en el registro de Ciudadanos;
- Elegir y ser electo;
- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral,
- Optar a cargos públicos;
- Participar en actividades políticas; y
- Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.
  
- Capacidad económica.

Es otro de los elementos del municipio, el Artículo 253 de la Constitución Política de la



República establece que: Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Dentro de sus funciones están las siguientes: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales.

El Municipio tiene aptitud legal de administrar sus recursos propios, los cuales se estipulan en el Artículo 33 del Decreto 12-2,002, que establece “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”, siendo así que el Municipio tiene la aptitud de administrar sus propios recursos; al respecto el artículo 99 del mismo cuerpo legal regula que “Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforma el activo y el pasivo del municipio”

Al referirnos a la capacidad económica es necesario mencionar lo que constituye la Hacienda Municipal, constituyendo los siguientes bienes y valores, mencionaremos algunos de ellos:

- Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio.
- El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del



municipio;

- Las donaciones que se hicieren al municipio;
- Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales;
- El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo;
- Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;
- Cualesquiera otros que determine las leyes o los acuerdos y demás normas municipales;

La administración tiene el propósito de establecer sistemas y procedimientos que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas. La ley estipula que un elemento básico que integra el municipio es su capacidad económica, pues el fortalecimiento de este elemento permitirá que se cumplan con los fines generales del mismo.



Libre administración, la municipalidad tiene la libre administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas por las leyes, por ejemplo cumplir con los procedimientos contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado. Para ello es necesario mencionar lo que es la administración, el área financiera debe merecer especial atención por parte de la administración municipal, ya que los programas que se deseen realizar dependerán de la situación financiera de cada Municipalidad.

Por tal razón los fondos deben ser captados e invertidos de acuerdo a una planificación y programación de actividades previamente determinadas, y nunca en una forma arbitraria. Asimismo, tener claridad de donde provienen los recursos que el propio Código Municipal establece para su manejo. El Artículo 100 del código Municipal regula que los bienes y valores que pertenecen a la hacienda municipal, en un orden de importancia, de la siguiente manera:

El aporte constitucional del 10 por ciento, es el mejor ingreso que reciben los municipios, y es el que les ha permitido algún avance en la realización de obras de la infraestructura y mejoramiento en los servicios públicos, este apoyo económico está establecido en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República que establece: “El Organismo ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras e infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El

diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.”



El destino que se les dará está establecido en la norma constitucional citada. Dicho aporte económico debe ser utilizado en un noventa y cinco por ciento en programas de inversión y no en programas de funcionamiento, pues el propósito es el crear las condiciones adecuadas para que en cada uno de los municipios se mejore la calidad de vida de sus habitantes.

## 2.2. Órganos administrativos municipales

- Concejos o Corporaciones Municipales

Concejo, “ayuntamiento. Uno de los nombres que se da al municipio. Organismo deliberativo de la Municipalidad y el que dicta las resoluciones y ordenanzas en materia de su competencia, correspondiendo la función ejecutiva municipal a los alcaldes o intendentes”<sup>18</sup>

La importancia principal de los organismos municipales en general se destaca a partir de los elementos del Municipio. Tras el territorio y la población, la organización jurídica arranca del Ayuntamiento, como símbolo de las funciones que, en contraste con las del Estado, se reconocen o atribuyen a la esfera de la Municipalidad.

Ayuntamiento del antiguo castellano ayuntar, es la representación del Municipio

<sup>18</sup> **Ibid.** Pág. 681.



integrada por cierto número de personas que con los nombres de Alcalde y Concejales forman la corporación municipal gobiernan y rigen dentro de las atribuciones legales el término del Municipio.

De la misma manera que en el ámbito del Derecho se define al Estado como la “personificación jurídica de la nación”, la ley municipal considera al ayuntamiento como la “Representación legal del Municipio”.

El ayuntamiento es un cuerpo de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del Municipio; una corporación encargada de dirigir y atender las necesidades del pueblo, que encierra en sí el poder municipal y desempeña, por tanto, funciones normativas en sentido estricto, entre la que se cuentan las potestades impositiva y patrimonial, y ejerce atribuciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional. Los ayuntamientos deliberan, ordenan, reglamentan, informan o aconsejan y representan.

El municipio es una comunidad de vida territorial que aparece como hecho real en la Historia, se origina por modo natural y no convencional, y llega a ser reconocida y regulada legalmente por el Estado. El conjunto de personas que en él radican y conviven, los bienes de toda índole que constituyen el patrimonio municipal y el comunal, así como los que representan la riqueza y la producción sobre las que pueden gravitar los índices de imposición que hay de nutrir el Presupuesto para el desarrollo de actividades y servicios en bien del propio agregado vecinal o de la nación en general, y



dirigiendo todo ello, con arreglo a un ordenamiento jurídico, está el gobierno municipal.

Los Concejos Municipales actuales son el equivalente a hablar de las Corporaciones Municipales. De acuerdo con el diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc. Jornada de Pozas, en relación a esta terminología, señala que semejante a la idea de corporación es la expresada con la voz “cuerpo”, si bien esta se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad.

Así mismo en opinión de Alcubilla, según el cual se diferencia cuerpo y corporación, en que la corporación es una entidad que delibera y se arbitra en todos sus actos, y el cuerpo no concurre a sus fines sino por la actividad aislada de sus individuos, que, en su organización dependen de la voluntad superior. La corporación es una persona jurídica; el cuerpo es solo una entidad moral.

De conformidad con lo que hemos visto se considera a la corporación según la clasificación que hace el derecho español, por cuanto como elemento esencial cuenta con un territorio determinado, llamándose corporaciones de carácter territorial; por otra parte las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirven de límite a su actividad.



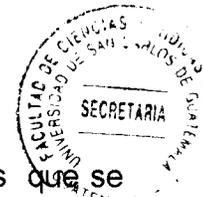
En relación a las corporaciones de carácter territorial, se establece que la corporación realmente ejerce su actividad en un territorio determinado, siendo este un elemento esencial del municipio por lo que es válido considerar que sus deliberaciones necesariamente tendrán efecto como gobierno municipal en la sede y jurisdicción del municipio.

Con ello se afirma que la corporación es el órgano supremo de la administración municipal; que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

De allí, que los ayuntamientos, corporaciones municipales o concejos municipales, como se ha denominado, en su calidad de *órganos supremos de la administración del gobierno local*, cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su jurisdicción y competencia.

La función esencial de estos órganos, consiste en su manifestación de voluntad vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos, etc, y surte efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.

Fuera de las atribuciones de gobierno que tiene la corporación o concejo también cuenta



con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones.

Así el tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso, nos dice: “Que el órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado concejo deliberante”<sup>19</sup>.

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

Los ayuntamientos o corporaciones municipales en forma especial tienen las siguientes atribuciones: 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 (alcalde) y en general conocer de todos los asuntos que interesen al municipio. Estas atribuciones se encuentran establecidas en la mayor parte de los países que han tomado orientaciones del derecho español.

Reconocida la personalidad del Municipio, aparece éste como sujeto de derechos y obligaciones, y titular de un patrimonio. Se trata, pues, de una de las denominada “personas jurídicas”, que, por contar con su respectivo termino, en el que radican

<sup>19</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín. **Derecho administrativo**. Pág. 135.



aquellas potestades legalmente reconocidas, disfruta la consideración de Corporación territorial o espacial encarnada en el Ayuntamiento o Cuerpo concejil.

Dentro de los caracteres del ayuntamiento están: el ayuntamiento es un órgano de gobierno y administración integrado por el Alcalde-Presidente, los Concejales el Secretario, que ostenta la suprema jerarquía representativa como Corporación de Derecho Público, cuya jurisdicción se extiende a la totalidad del término municipal.

Las corporaciones la persona jurídica está constituida por la reunión de un cierto número de individuos.

El Código Municipal al respecto establece en el Artículo nueve: "El concejo 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.

El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio.

Cada Municipalidad se integra por el alcalde, por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El número de sus miembros concejales y síndicos se integra con base en el número de



aquellas potestades legalmente reconocidas, disfruta la consideración de Corporación territorial o espacial encarnada en el Ayuntamiento o Cuerpo concejil.

Dentro de los caracteres del ayuntamiento están: el ayuntamiento es un órgano de gobierno y administración integrado por el Alcalde-Presidente, los Concejales el Secretario, que ostenta la suprema jerarquía representativa como Corporación de Derecho Público, cuya jurisdicción se extiende a la totalidad del término municipal.

Las corporaciones la persona jurídica está constituida por la reunión de un cierto número de individuos.

El Código Municipal al respecto establece en el Artículo nueve: "El concejo 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.

El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio.

Cada Municipalidad se integra por el alcalde, por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El número de sus miembros concejales y síndicos se integra con base en el número de



sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos en su Artículo 206 que indica la forma como están integradas las corporaciones municipales. El Artículo 207 del mismo cuerpo legal regula que cada Corporación Municipal durará en sus funciones cuatro años.

### **2.3. Competencias del municipio**

El Artículo 35 del Código Municipal establece: “ Le compete al Concejo Municipal: a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales; b) el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal; c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; e) el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; f) La aprobación, control y ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales; g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias; h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio, i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; j) La creación,



sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos en su Artículo 206 que indica la forma como están integradas las corporaciones municipales. El Artículo 207 del mismo cuerpo legal regula que cada Corporación Municipal durará en sus funciones cuatro años.

### **2.3. Competencias del municipio**

El Artículo 35 del Código Municipal establece: “ Le compete al Concejo Municipal: a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales; b) el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal; c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; e) el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; f) La aprobación, control y ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales; g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias; h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio, i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; j) La creación,



supresión o modificación de sus dependencia, empresas y unidades de servicios administrativos; k) autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;

l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, como apoyo que estime necesarios a los concejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, como de los órganos de coordinación de los consejos Comunitarios y de Desarrollo y de los Consejos Municipales de desarrollo ,m)La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres; n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no ;o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al congreso de la República;

p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal: y , cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente; q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones; r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio, s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados nacionales e internaciones que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la



materia, t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales; u) adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requieran la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde; v) La creación del cuerpo de policía municipal; w) en lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de la obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República; x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia; y) La promoción y protección de los recursos renovables no renovables del municipio, y, z) Las demás competencia inherentes a la autonomía del municipio .” Las competencias del municipio, se pueden dividir en: propias y atribuidas por delegación.

Las primeras son aquellas que le son inherentes de acuerdo a sus fines y su autonomía, incluso le están atribuidas en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 253, establece como consecuencia del régimen autónomo, la elección de sus propias autoridades, lo que significa que los puestos no son por designación y mucho menos por herencia familiar, como lo fue en alguna época de la historia colonial del país.

El Artículo de mérito señala entre otras, las competencias de obtener y disponer de sus recursos; además de atender los servicios públicos locales, tema especial y de relevancia este último, en el contexto del presente estudio.



Hay que hacer énfasis en este último párrafo, toda vez que representa una especial importancia para la presente investigación, por cuanto el municipio, a pesar de que tiene entre sus competencias la de atender los servicios públicos locales es decir, aquellos servicios que son obligación del Estado, pero que por razón de jurisdicción territorial quedan bajo la administración municipal, no puede por ese solo hecho, vulnerar el principio de legalidad tributaria que establece la Constitución en el Artículo 239, mismo en el cual se limita la potestad de crear tributos al Congreso de la República de Guatemala; no pudiendo en consecuencia el municipio, crear tributos de ninguna especie, bajo pretexto de captar recursos para atender los servicios públicos.

Lo que regula el artículo citado son atribuciones muy especiales que la Corporación Municipal tiene como órgano supremo de la administración y gobierno municipal, aplicable a los municipios del Estado del Guatemala.

Así mismo, el Artículo 38 del mismo cuerpo legal, Decreto 12-2002, señala las sesiones que lleva a cabo el Concejo Municipal las cuales son presididas por el Alcalde o por el concejal, que legalmente, lo sustituya temporalmente en el cargo.

El Artículo 40 del mismo cuerpo legal, lo considero importante por cuanto se refiere a la votación de las decisiones, que como cuerpo colegiado toma. Así: "Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal serán válidos si concurre el voto favorable de la mayoría absoluta del total de sus miembros que legalmente lo integran, salvo los casos en que este código exija una mayoría calificada. En caso de empate en



la votación, el alcalde tendrá doble voto o voto decisorio”.

- El alcalde municipal

Para tener un conocimiento más amplio de lo que concierne al alcalde como figura central el gobierno municipal, nos referiremos a su etimología. Etimológicamente “voz árabiga, Cadí, juez, con la adición del artículo al, designa la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo o municipio.”<sup>20</sup>

Teniendo una base del origen etimológico de la voz alcalde, en una forma sucinta me referiré a algunos aspectos generales de este órgano del gobierno municipal.

La Enciclopedia Jurídica, refiriéndose a este órgano, indica: “Rancia y enjundiosa institución esta del Alcalde, cuyo vislumbre se remonta a los más remotos tiempos. En los albores de las primitivas comunidades, desde que se forma el embrión de la familia y de la grey, aparece la autoridad paternal de los pueblos y se conserva todavía a través de las generaciones, bajo la investidura que llega a nosotros con la denominación de “alcaldes”, los cuales vienen a ser, en muchos de sus aspectos, herederos de aquella jefatura que ejercieran los patriarcas en el seno de las poblaciones sedentarias. De ellos, recibe, pues, la autoridad municipal su origen genuino en la historia, su sanción en el Derecho y en las leyes, y alcanza configuración y desarrollo pleno en las costumbres de Roma”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Varios autores. **Gran Diccionario Enciclopédico Tercer Milenio**, Pág. 13.

<sup>21</sup> **Ibid.** Pág. 524.

En los primeros tiempos de la denominación romana, algunas ciudades estaban bajo los Pretores como magistrados supremos, y otras tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado xvir maximus. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la administración comunal los duunviri, elegidos por los decuriones o curiales de su seno y nombrados por termino de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios denominados aediles.

Los Duunviro eran los supremos magistrados municipales. De ahí que se les 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 sirvieran para fechar los documentos públicos del Municipio.

Aparte la semejanza de funciones que en el Duunviro romano quepa advertir respecto de algunas que actualmente desempeña el alcalde, por cuanto aquél presidía las reuniones de la curia y asumía la administración y la representación de la ciudad, no es necesario retrotraer la investigación más allá de los visigodos, para encontrar un precedente de éste en los Vicarios, magistrados con jurisdicción en las ciudades, delegada por la nobleza, y en los Villicos, o gobernantes de los pueblos pequeños.

Se halla después al Kadi, autoridad que entre los sarracenos tenía un cometido puramente judicial, si bien el Califa podía encomendarle, por delegación atribuciones gubernativas. Esa voz arábica, que en castellano equivale a el juez, pasó a los mozárabes y de éstos a los pobladores de León y Castilla, por lo que, sin duda, se ha



querido ver en ella un predeterminante lingüístico: de El Kadi o Al-kalle y más tarde  
Alcalde

Con respecto a las funciones tradicionales, el alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en el cual, no solo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas. Generalmente había dos o más 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, ejerciese mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Ciertamente, la delegación del gobierno que ostentan los alcaldes en el término municipal ha de fundarse en la confianza, el crecimiento volumen de los servicios locales exige que el cargo recaiga en persona idónea y competente. Por ello se indica 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”<sup>22</sup>  
Dentro del sistema municipal la figura principal es el alcalde, él es su representante oficial, inclusive ante el gobierno central y sus instituciones. A él se dirigen la mayoría de las demandas de las sociedades, a nivel municipal.

---

<sup>22</sup> **Ibid.** Pág. 533.



## CAPÍTULO III

### 3. Cementerios

#### 3.1. Nociones generales de cementerio

Se puede afirmar que la palabra cementerio sirve para nombrar el lugar destinado al entierro de los cuerpos de los difuntos; sin embargo, este significado es el que se obtiene de la práctica actual de la sociedad, cuya costumbre es comprar un espacio en estos lugares y enterrar a sus difuntos o para la misma persona que lo adquiere en propiedad.

La etimología de la palabra, es tomada del griego *koimitorrio* que en español significa: "lugar de descanso o dormitorio."<sup>23</sup>

Según algunos autores, como Teijón Sáez, se utiliza esta palabra, porque el enterramiento actual es una costumbre cristiana y: "A tendiendo a una visión cristiana, tendríamos la definición del abate y canónico Joseph-Alexandre Martigni, en su *Dictionaire des Antiquités Chrésiennes* (1865), la palabra cementerio; significa lugar de descanso o dormitorio, y así es como el cristiano mira su muerte, como un sueño pasajero."<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Teijón Sáez, Enriqueta. **Arte en cementerios de Cartagena y la Unión**. Pág. 1.

<sup>24</sup> **Ibid.**



### 3.2. Desarrollo histórico de los cementerios

Tampoco debemos olvidar, el cementerio como lugar de enterramiento, que al parecer tuvo su origen en Abraham, quien compró a Efróm, en Makpelá, un campo en el que había una cueva donde fueron sepultados, Sara, Isaac y Jacob; por tanto lo compró para que sirviera de sepultura a y a los suyos, según puede entender del relato bíblico.

La mayoría de los cementerios se destinan a cadáveres humanos, aunque, desde la Antigüedad, existían necrópolis para ciertos animales, como el “Serapeum de Saqqara, en Egipto”<sup>25</sup>.

Actualmente también existen cementerios de animales para enterrar a las mascotas fenecidas.

Para los seres humanos, existen los cementerios parques, “lugares que han sido muy comunes durante los últimos 30 años y se han masificado para que las personas puedan ser sepultadas.”<sup>26</sup>

“El replanteamiento del cementerio español fue impulsado en el siglo XVIII por los ilustrados. Prohibieron enterrar en las iglesias y construir cementerios en el centro de la ciudad. Con la Real Cédula de Carlos 111 en 1775, se abolieron los cementerios parroquiales por cuestiones de higiene, se obligó a que los enterramientos se realizaran

---

<sup>25</sup> **Ibid.**

<sup>26</sup> **Ibid.**



fuera del poblado. Históricamente Murcia, en el siglo XIX, tuvo horribles y prolongadas catástrofes, debido al factor climático (causas naturales) y a las condiciones de vida. En 1819, el paludismo fue muy acusado en Cartagena. Una consecuencia inmediata será la proyección del cementerio de Los Remedios en la misma en 1886 ya que en la ciudad se respiraba un olor pútrido proveniente de las casas mortuorias y de objetos arrojados a la calle.”<sup>27</sup>

### **3.3. Creación y mantenimiento de cementerios**

La legislación nacional guatemalteca establece que la construcción y administración de los cementerios de la República estará a cargo de las municipalidades.

Asimismo estatuye que Corresponde al Ministerio de Salud, en coordinación con las municipalidades y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, establecer normas para la construcción, funcionamiento, ampliación o cierre de los cementerios en el país, sin embargo este no es el caso en el municipio de Mixco, Departamento de Guatemala en el cual aún no se emite ningún reglamento para regular tal tema.

### **3.4. Manejo de los cadáveres**

Al tenor de lo que estatuye el Código de Salud, los cadáveres deberán inhumarse o cremarse dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la defunción, salvo en los casos siguientes:

---

<sup>27</sup> **Ibid.**



- Que el cadáver hubiera sido embalsamado, en cuyo caso se registrará a lo que indique el reglamento y/o normas internacionales;
- Cuando hubiere necesidad de hacer una previa investigación judicial:
- En el caso que concurran circunstancias especiales y justificables, a juicio de las autoridades de salud y con orden de juez competente;
- La inhumación o cremación del cadáver será inmediata, cuando la causa de la defunción fuere una enfermedad de alto riesgo para la población y en los casos que determine el reglamento respectivo.

### **3.5. Inscripción de la defunción**

Según regulación del Código de Salud: “Las inhumaciones e incineraciones solo podrán realizarse en cementerios debidamente autorizados, debiendo presentar previamente al administrador o encargado del cementerio, la constancia de haber inscrito la defunción en la institución responsable, de acuerdo al reglamento.” Lo anterior tiene sentido cuando existe el reglamento correspondiente. Por ello, también se regula en la misma ley citada que en caso de cremación podrá autorizarse a los deudos que dispongan de las cenizas según lo decida la familia

### **3.6. Exhumación de cadáveres**

La exhumación de cadáveres antes del tiempo en que obligadamente deben permanecer inhumados, solo podrá efectuarse con autorización expresa del Ministerio de Salud, conforme el reglamento o por orden judicial de conformidad con la ley.



### 3.7. Traslado de cadáveres

De conformidad con lo estatuido por el Código de Salud: “El traslado de cadáveres o restos humanos solo podrá efectuarse con la previa autorización dada por la autoridad sanitaria del lugar y después de haberse cumplido con los requisitos, que determine el reglamento.”

El mismo cuerpo normativo, regula que el traslado internacional de cadáveres será autorizado solo con el permiso previo de la autoridad sanitaria de los países involucrados y dentro de las normas internacionales.

El permiso será otorgado una vez que se compruebe que se han cumplido todas las exigencias reglamentarias respecto a la conservación del cadáver ya las condiciones de seguridad del ataúd y de su embalaje, además de otras exigencias reglamentarias y legales relativas a la identificación de las personas y de las causas de muerte.

La persona que desee ingresar al territorio de la República el cadáver de una persona fallecida en el extranjero, para su inhumación o cremación, deberá cumplir con las normas internacionales de traslado de cadáveres y acompañara el certificado de defunción



### **3.8. Utilización de cadáveres**

Podrán ser utilizados para fines terapéuticos, educativos y científicos los cadáveres sus órganos y tejidos de acuerdo a lo establecido en la ley específica sobre disposición de órganos y tejidos. Su transgresión será sancionada en la presente ley.

### **3.9. Atribuciones del Ministerio de Salud y los municipios en torno a los cementerios**

La protección sanitaria consiste en las actividades de salud pública “dirigidas al control sanitario del medio ambiente en su sentido más amplio, con el control de la contaminación del suelo, agua, aire y de los alimentos y recursos”<sup>28</sup>.

Además se incluye la seguridad social que detectan factores de riesgo para la población y elaborar programas de salud para la sociedad. Dar alternativas de solución a enfermedades que implican a cualquier población.

Por otro lado, la salud pública establece programas o actividades que intentan fomentar la salud de los individuos y colectividades, promoviendo la adopción de estilos de vida saludables, mediante intervenciones de educación sanitaria a través de medios de comunicación de masas, en las escuelas y en atención primaria.

---

<sup>28</sup> Ministerio de Salud Pública. Inicio. Consultado en: [www.ministeriodesalud.gob.gt](http://www.ministeriodesalud.gob.gt)



Así para toda la comunidad que no tienen los recursos necesarios para la salud. La educación sanitaria debe ser complementada con los cambios necesarios en el medio ambiente y en las condiciones sociales y económicas que permitan a los ciudadanos el ejercicio efectivo de los estilos de vida saludables y la participación en la toma de decisiones que afecten a su salud.

Existen actividades organizadas por la comunidad que influyen sobre la salud como son: “La educación sanitaria: La enseñanza general básica debe ser gratuita a toda la población. Política Microeconómica y Macroeconómica: Producción agrícola y ganadera (de alimentos), de bienes y servicios, de empleo y de salarios”<sup>29</sup>. Política de Vivienda Urbana-Rural y Obras Públicas. Justicia Social: De impuestos, de Seguridad Social y de servicios de bienestar y recreativos o de ocio.

La salud es indudablemente un bien jurídico tutelado por la ley, lo establece de esa manera el Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, al contener aún como leyes penales en blanco (es decir, que los ilícitos que debieran desarrollarse en dicho cuerpo de leyes se desarrollan en otros más específicos), conductas punitivas que son calificadas como delito, al atentar contra la salud.

Asimismo, la salud se constituye como bien jurídico tutelado en una obligación para el Estado prestarla a la población, o al menos, desarrollar todo tipo de políticas tendientes a prevenir enfermedades, curarlas o mantener el buen estado sanitario de la población.

---

<sup>29</sup> **Ibid.**



De esta manera, el Estado de Guatemala se organiza en sector público de salud y coloca como la principal institución para tal efecto, al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

“Este, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se encuentra regulado en su organización y funciones en el denominado Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala.”<sup>30</sup> El bien jurídico tutelado de la salud, se encuentra regulado en distintos cuerpos legales, siendo de los más importantes lo siguiente: Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Según el Artículo 16 del Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República, La organización del Ministerio de Salud estará basada en la Ley del Organismo Ejecutivo, y estará enmarcada dentro de las estrategias de descentralización, desconcentración y participación social. Un reglamento definirá las funciones específicas de cada uno de los niveles y la estructura organizativa correspondiente; deberá cumplir con los siguientes propósitos:

- Ejercer la rectoría del sector a fin de mantener los principios de solidaridad, equidad y subsidiaridad en las acciones de salud dirigidos a la población;

---

<sup>30</sup> **Ibid.**



- Favorecer el acceso de la población a los servicios públicos de salud, los cuales deben ser prestados con eficiencia, eficacia y de buena calidad.

Según el Artículo 17 del Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República

El Ministerio de Salud tendrá las funciones siguientes:

- Ejercer la rectoría del desarrollo de las acciones de salud a nivel nacional
- Formular políticas nacionales de salud;
- Coordinar las acciones en salud que ejecute cada una de sus dependencias y otras instituciones sectoriales
- Normar, monitorear, supervisar y evaluar los programas y servicios que sus unidades ejecutoras desarrollen como entes descentralizados:
- Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud;
- Dictar todas las medidas que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, competen al ejercicio de sus funciones y tiendan a la protección de la salud de los habitantes:
- Desarrollar acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación de la salud y las complementarias pertinentes a fin de procurar a la población la satisfacción de sus necesidades en salud:
- Propiciar y fortalecer la participación de las comunidades en la administración parcial o total de las acciones de salud.



- Coordinar la cooperación técnica y financiera que organismos internacionales y países brinden al país, sobre la base de las políticas y planes nacionales de carácter sectorial;
- Coordinar las acciones y el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con salud, con el fin de promover la complementariedad de las acciones y evitar la duplicidad de esfuerzos;
- Elaborar los reglamentos requeridos para la aplicación de la presente ley, revisarlos y readecuados permanentemente.

“Los servicios públicos, son para el municipio el medio del cual 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.”<sup>31</sup>

En razón de la competencia territorial los servicios públicos se pueden clasificar en: generales, regionales, departamentales y municipales según la instancia gubernamental que corresponda, indicando a grandes rasgos que el servicio público general llamado también nacional que corresponde al Organismo Ejecutivo, es decir al gobierno central, el servicio público regional, corresponde a una nueva organización en Guatemala como son los consejos de desarrollo urbano y rural.

---

<sup>31</sup> Calderón, **Op. Cit.** Pág. 43.



El departamental es el que le corresponde a los gobernadores departamentales en nombre del Presidente de la República. Sin embargo, nos interesa estudiar el servicio público municipal el cual es asignado por mandato constitucional y legal, cuya ejecución y control está atribuido a los alcaldes, concejales y síndicos que forman el órgano superior jerárquico dentro del gobierno local, algunos de esos servicios los describiré más adelante.

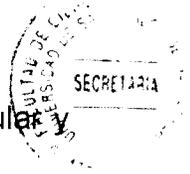
La esencia del servicio público, según Fernández, “entraña la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactoria de la necesidad de carácter general en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual.”<sup>32</sup>

El servicio público municipal no es un fin sino el medio que la administración municipal dispone para el logro de su finalidad (el bien común).

El servicio público propio puede explicarse como una actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, del derecho privado. Si la actividad la reconoce la ley y la desempeña directamente la administración pública o indirectamente por medio de particulares estamos frente a un servicio público propio, aquí desarrollaremos algunos como:

- Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios y la

<sup>32</sup> Fernández, Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 123.



autorización y control de los cementerios privados, limpieza y ornato; formular y coordinar políticas, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos hasta su descomposición final.

- Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- Regulación del transporte de pasajeros de carga y sus terminales locales.
- La autorización de megáfonos o equipo de sonido a exposición del público en la circunscripción del municipio.
- Administrar la biblioteca pública del municipio.
- Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación
- Gestión y administración de farmacias municipales populares.
- La prestación del servicio de policía municipal.
- Cuando su condición financiera y técnica se le permita, generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado.
- Delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de sus poblaciones puedan ser



autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros que por su naturaleza estén abiertos al público;

- Desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos, reservas ecológicas y demás áreas de circunscripción territorial, para proteger la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global.

Las que por mandato de ley, les sea trasladada la titularidad de la competencia en el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

“El servicio público impropio se realiza cuando dicha actividad no está considerada por la ley como un servicio público”<sup>33</sup>, y por lo tanto puede entenderse que se desarrolla directamente por los particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado, la doctrina regula que estamos frente a un servicio público impropio, ejemplo farmacias, panaderías, centros fotográficos etc.

---

<sup>33</sup> **Ibid.**





## CAPÍTULO IV

### **4. Incumplimiento de las obligaciones de la municipalidad de Mixco de emitir un reglamento para el funcionamiento de cementerios**

#### **4.1. Consideraciones generales que deben reglamentarse**

El problema consiste en que debido a la inexistencia de normas de creación y funcionamiento para cementerios y camposantos en forma específica, entonces se aplican supletoriamente circulares y disposiciones del Código de Salud, sin embargo estas resultan insuficientes para determinar algunos aspectos concretos. En consecuencia, es preciso llevar a cabo una investigación acerca de los requisitos mínimos de creación y funcionamiento de cementerios. Dicho estudio debe establecer cuáles son los requisitos formales de creación y funcionamiento de cementerios que no están regulados en ley.

Debido a la falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco y con base en la orden que emana de la norma jurídica contenida en el Código de Salud, es necesario que el ente municipal proceda a emitir el reglamento correspondiente.

En otras palabras, debido a la falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco y con base en la orden que



emana de la norma jurídica contenida en el Código de Salud, es necesario que el ente municipal proceda a emitir el reglamento correspondiente. En tal virtud, se tiene como variable dependiente, las normas ya existentes en el Código de Salud, en relación al manejo de cadáveres; y en cuanto a la variable independiente, los requisitos establecidos por la Municipalidad de Mixco en forma temporal por medio de circulares, al respecto del funcionamiento de cementerios.

La creación y mantenimiento de cementerios debe estar regulada para su debida aplicación en función de las necesidades del municipio. En este caso, es procedente considerar al municipio como la unidad básica de organización más idónea para reglamentar tales aspectos, puesto que con ello se garantiza la atención a detalles propios de la población que a diferencia de hacerlo un ente regional o nacional como el Ministerio de Salud, podría caer en generalizaciones que descuiden tales particularidades específicas de la población, su cultura, sus costumbres etc.

En ese sentido, es preciso hacer referencia a elementos que es preciso regular, entre ellos se menciona que el municipio debe crear un ente de control, que verifique el cumplimiento de las normas sanitarias de funcionamiento de cementerios.

En dicho caso, para cuando se desee crear un nuevo cementerio, apreciará, si el área de los nuevos cementerios cuya creación se le solicitare es la adecuada o conveniente en razón de la clase de los mismos y del número de habitantes del respectivo lugar. Sin embargo, si el nuevo cementerio fuere de uso público y carácter urbano, su superficie no



podrá ser menor de una hectárea ni su anchura menor de cincuenta metros lineales, de carácter rural, su área mínima deberá ser de ciento veinte metros cuadrados siempre que la población no exceda de cincuenta habitantes y si fuere mayor de esta cifra, su área mínima se determinará multiplicando el número actual de habitantes.

Para la construcción de nuevos cementerios o la ampliación de los existentes, sólo podrá autorizarse en terrenos secos y ventilados, con rumbos apartados de los vientos dominantes, que a juicio de la respectiva autoridad sanitaria reúna las necesarias condiciones higiénicas y cuya distancia desde cualquiera de sus lados al área propiamente urbana citadina de la ciudad o población de que se trate, no sea menor de doscientos metros lineales.

Para que pueda dársele trámite a la solicitud sobre la fundación de un cementerio urbano, es indispensable que se presente al ente municipal encargado.

En cementerios de uso público o municipal, los enterramientos deben considerarse de las clases siguientes:

- En capilla;
- En mausoleo;
- En nicho;
- En fábrica media; y
- En fábrica común.



Para los efectos del concepto de cada uno de los mencionados anteriormente, el terreno deberá distribuirse en las correspondientes secciones y dividirse mediante calles trazadas de Oriente a Poniente y avenidas de norte a Sur con la anchura necesaria para el tráfico de vehículos y perfectamente marcadas según sea la nomenclatura que se adopte.

El área mínima para las secciones de capillas, será de 64 metros cuadrados y la de separación entre los lotes contiguos, de dos metros lineales. El de las secciones para mausoleo, podrá ser no menor de tres metros de largo por dos y medio de ancho y con una separación de un metro lineal entre cada uno de los lotes contiguos.

Las capillas y mausoleos se construirán por cuenta de los propios interesados y el terreno en que se construyan puede ser objeto de libre contratación y adquirirse originalmente para sepultura perpetua al precio que determinare el respectivo

“Los nichos se construirán por cuenta del propietario o del ente nacional. Por su uso se pagarán las contribuciones o tasas correspondientes y el derecho al mismo podrá renovarse cada seis años mediante el pago de la suma que igualmente fijare el Arancel<sup>34</sup>.

La sepultura de fábrica media consistirá en un nicho dentro de tierra. Podrá elevarse hasta una altura de 25 centímetros sobre el nivel del suelo y se destinará a uso público

---

<sup>34</sup> [www.reglamentodecementerios.co.html](http://www.reglamentodecementerios.co.html). **Reglamento municipal de cementerios de Cartagena de Indias**, Colombia, 2000. (Consultado en: julio de 2015).



mediante el pago de los derechos correspondientes, quedando comprendido en dicho pago, el valor del trabajo y de los materiales utilizados para cerrar la sepultura. Su uso podrá renovarse cada seis años haciendo el pago respectivo y entre una y otra sepultura de esta clase, deberá dejarse una faja de tierra libre con un ancho no menor de 60 centímetros por cualquiera de sus lados.

Como es evidente, todos los aspectos anteriores no se contienen en el Código de Salud.

El Reglamento, considerado como fuente del derecho administrativo, debe estimarse en la determinación de la naturaleza jurídica y su situación en el sistema de las demás fuentes de esta disciplina. "Puede decirse que en el Estado moderno es la fuente cualitativamente más importante del Derecho Administrativo"<sup>35</sup>. Al establecerse por medio del presente estudio que en la Municipalidad de Mixco, existe una falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, pese a que tal regulación es una orden que emana del Código de Salud, y el ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar que la solución consiste en emitir el reglamento correspondiente.

Los reglamentos representan, por lo general, el medio de operación de la administración y por eso, son considerados como fuente directa del derecho administrativo.

---

<sup>35</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 130.



mediante el pago de los derechos correspondientes, quedando comprendido en dicho pago, el valor del trabajo y de los materiales utilizados para cerrar la sepultura. Su uso podrá renovarse cada seis años haciendo el pago respectivo y entre una y otra sepultura de esta clase, deberá dejarse una faja de tierra libre con un ancho no menor de 60 centímetros por cualquiera de sus lados.

Como es evidente, todos los aspectos anteriores no se contienen en el Código de Salud.

El Reglamento, considerado como fuente del derecho administrativo, debe estimarse en la determinación de la naturaleza jurídica y su situación en el sistema de las demás fuentes de esta disciplina. “Puede decirse que en el Estado moderno es la fuente cualitativamente más importante del Derecho Administrativo”<sup>35</sup>. Al establecerse por medio del presente estudio que en la Municipalidad de Mixco, existe una falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, pese a que tal regulación es una orden que emana del Código de Salud, y el ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar que la solución consiste en emitir el reglamento correspondiente.

Los reglamentos representan, por lo general, el medio de operación de la administración y por eso, son considerados como fuente directa del derecho administrativo.

---

<sup>35</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 130.



La terminología sobre los reglamentos sería en cada administración estatal actualmente es exclusivamente variada: decreto, ordenanza, bando, resolución, orden ministerial, etc., creando cierta confusión en el tema.

La administración de Guatemala utiliza adecuadamente la palabra reglamento, y cuando las autoridades se refieren a los reglamentos administrativos o a las disposiciones reglamentarias, espontáneamente establecen rotundamente la diferencia con la ley.

Los reglamentos contienen disposiciones procedimentales de una ley ordinaria, que el Presidente de la República dicta, de conformidad con la facultad que le concede la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en la literal e) del Artículo 183, que establece sus funciones, entre otras, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar el espíritu, reglamentos que son materialmente legislativos por su estructura, aunque formalmente administrativos.

Según lo expuesto anteriormente podemos expresar que el Reglamento es un instrumento operativo que sirve para dinamizar la actividad administrativa del Estado, ya que ayuda a aclarar de una manera sistemática el objeto de una ley determinada, se considera que el Reglamento es una fuente importante del derecho administrativo, ya que por un lado la ley le da competencia a los órganos administrativos, y el reglamento les indica el procedimiento que deben desarrollar las instituciones públicas en un asunto determinado.



De esa cuenta y para tener una noción más clara de lo que son los reglamentos tenemos las siguientes definiciones:

Manuel Ossorio define al Reglamento como “Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando”.<sup>36</sup>

Según el Autor García Vizcaíno, citado por Jorge Mario Castillo González, el reglamento: “Es un conjunto de normas, procedimientos e instrucciones para la ejecución de una ley, el funcionamiento de una organización, o la ejecución de los trabajos. Sobre los reglamentos existen toda clase de definiciones, por Ejemplo: “Son las disposiciones dictadas por el poder ejecutivo destinadas a regular la ejecución de las leyes, el ejercicio de facultades propias y la organización y funcionamiento administrativo”<sup>37</sup>

Los reglamentos se incluyen en los Acuerdos como parte de los mismos y por tal razón existen Acuerdos Gubernativos y Acuerdos Ministeriales conteniendo “Reglamentos”, pero también pueden figurar en otros documentos oficiales, siempre que su texto se escriba el título de “Reglamento” y que éste se publique en el Diario Oficial.<sup>38</sup>

Por lo general, la facultad de emitir los reglamentos las tiene el Organismo Ejecutivo, es

<sup>36</sup> Ossorio, Manuel, **Op. Cit.** Pág. 856.

<sup>37</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Derecho Administrativo Guatemalteco**, Pág. 123.

<sup>38</sup> **Ibid.**



decir, El Presidente de la República en Consejo de Ministros, pero debido a que en Guatemala se respeta la autonomía municipal también esa potestad está conferida a los Concejos Municipales en cada Municipio de la República de Guatemala.

La administración municipal permite la regionalización y descentralización de las principales atribuciones y obligaciones del Estado de Guatemala, de forma de garantizar que los procesos administrativos logren el cometido establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala en el sentido de establecer trámites ágiles, sencillos y apegados a derecho.

El Concejo Municipal es el responsable de establecer los lineamientos adecuados a las características particulares de su jurisdicción, en cuanto a la creación y mantenimiento de cementerios municipales.

El Ministerio de Salud es el ente estatal encargado de coordinar con las diferentes municipalidades la creación de normativas correspondientes a fin de establecer requisitos y condiciones legales para la creación y mantenimiento de cementerios.

En la actualidad el municipio de Mixco, Departamento de Guatemala, no ha cumplido con emitir un reglamento municipal que establezca el trámite para la constitución, creación y mantenimiento de cementerios en la jurisdicción municipal.

Es necesario que el Estado de Guatemala inste a las municipalidades al cumplimiento de los diferentes mandatos legales que establecen los distintos cuerpos legales en la



normativa nacional.

El municipio de Mixco, Departamento de Guatemala debe garantizar el cumplimiento de las principales normas sanitarias en el manejo de cadáveres en su jurisdicción.

De tal manera que se ha dejado plasmado en el presente contenido el análisis de los requisitos mínimos de creación y funcionamiento de cementerios. El ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar la necesidad que la corporación municipal de Mixco emita un reglamento de requisitos de creación y funcionamiento de cementerios, aplicable dentro de la jurisdicción.

Asimismo se han establecido cuáles son los requisitos formales de creación y funcionamiento de cementerios que no están regulados en ley, especialmente en lo relativo a las distintas acciones que pueden llevarse a cabo con el traslado y cuidado de cadáveres

Todo lo cual se ha hecho con base en la inexistencia de normas de creación y funcionamiento para cementerios y camposantos en forma específica, entonces se aplican supletoriamente circulares y disposiciones del Código de Salud, sin embargo estas resultan insuficientes para determinar algunos aspectos concretos.



En consecuencia con lo expuesto hasta este apartado, al establecerse por medio del presente estudio que en la Municipalidad de Mixco, existe una falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, pese a que tal regulación es una orden que emana del Código de Salud, y el ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar que efectivamente se comprueba la hipótesis planteada.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La problemática encontrada en relación con la creación y mantenimiento de cementerios, permite determinar, en el municipio de Mixco, del departamento de Guatemala, el Concejo Municipal aún no ha emitido un reglamento para la creación y mantenimiento de cementerios en la jurisdicción, por lo que el cumplimiento de requisitos para efecto resulta nugatorio pues hay inexistencia de fundamento legal.

El Concejo municipal en cada municipio, debe ser conminado por el Ministerio de Salud a fin de lograr el cumplimiento de la emisión de reglamento para la creación y mantenimiento de cementerios en la localidad. Por ende, es necesario que el Concejo municipal del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, deba cumplir con emitir un reglamento municipal para la creación y mantenimiento de cementerios en su jurisdicción.

En la Municipalidad de Mixco, existe una falta de regulación de los requisitos de creación y funcionamiento de cementerios en el municipio de Mixco, pese a que tal regulación es una orden que emana del Código de Salud, y el ente municipal del municipio referido no ha procedido a la fecha a emitir el reglamento correspondiente, además del estudio jurídico de las principales instituciones de derecho municipal y administrativo, así como el de las normas atinentes del Código de Salud, es procedente evidenciar la necesidad que la corporación municipal de Mixco emita un reglamento de requisitos de creación y funcionamiento de cementerios, aplicable dentro de la jurisdicción.





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 2001.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2004.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2004.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo III**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2004.

CAN SI, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. México: Ed. Porrúa, 2001.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I, Guatemala: Ed. Universitaria, 16ª. Edición, 2005.

CÓRDOVA, Efrén, **Curso de gobierno municipal**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2008.

DE SANTO, Víctor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía**. México: Ed. Porrúa, 1999.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio de derecho**. México: Ed. Porrúa, S.A., 1970.

FERNÁNDEZ, Carlos. **Derecho administrativo**. Argentina: Ed. Heliasta, SRL, 2002.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2002.

LOPEZ AGUILAR, Santiago, **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1982.



LORENZETTI, Ricardo. **Teoría del derecho ambiental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones Depalma, 1990.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho Administrativo, I**. México: Ed. Porrúa, 2010.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México**. México: Ed. Porrúa, 2009.

MERCK, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. México, 1975.

Ministerio de Salud Pública. **Inicio**. ([www.ministeriodesalud.gob.gt](http://www.ministeriodesalud.gob.gt)).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta SRL, 2004.

Real Academia Española. **Diccionario de la Real Academia Española**. Madrid, España: Ed. Espasa, 2012.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas, teoría y práctica**. México: Ed. Lumusa. 2000.

REYNOSO, Eleuterio. **Disposiciones generales de derecho**. Colombia: Ed. PPU, 2004.

TEIJÓN SÁEZ, Enriqueta. **Arte en cementerios de Cartagena y la Unión**. Colombia: Ed. Oveja Negra, 2005.

VALLE, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Llerena, 2002.

VARAS CONTRERAS, Guillermo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2011.



Varios autores. **Gran Diccionario Enciclopédico Tercer Milenio**, Perú: Ed. PPU, 2010.

Varios autores. **Reglamento municipal de cementerios de Cartagena de Indias**, [www.reglamentodecementerios.co.html](http://www.reglamentodecementerios.co.html). Colombia, 2000.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, SRL, 2002.

### **Legislación:**

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

**Código de Salud**. Decreto 90 – 97 del Congreso de la República de Guatemala.

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