

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

**REFORMA A LA LEY DE TRÁNSITO NORMANDO EL RETIRO DE VENDEDORES
AMBULANTES DE LA VÍA PÚBLICA**

GARY BENJAMÍN VILLATORO URIZAR

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2015

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

**REFORMA A LA LEY DE TRÁNSITO NORMANDO EL RETIRO DE VENDEDORES
AMBULANTES DE LA VÍA PÚBLICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

GARY BENJAMÍN VILLATORO URIZAR

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre 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 Aystas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Licda. Patricia Leonor Salazar Genovez
Vocal:	Lic. Héctor David España Pinetta
Secretario:	Lic. Rodolfo Giovanni Silvestre

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Victor Manuel Soto Salazar
Vocal:	Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Secretario:	Lic. Juan Ajú Batz

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).



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 22 de septiembre de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, JOEL AJCIP COTUC
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
GARY BENJAMÍN VILLATORO URIZAR, con carné 200818527,
 intitulado REFORMA A LA LEY DE TRÁNSITO NORMANDO EL RETIRO DE VENEDORES AMBULANTES DE LA
VÍA PÚBLICA.

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 12 / 05 / 2015 f)



Asesor(a)


 LIC. JOEL AJCIP COTUC
 ABOGADO Y NOTARIO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala

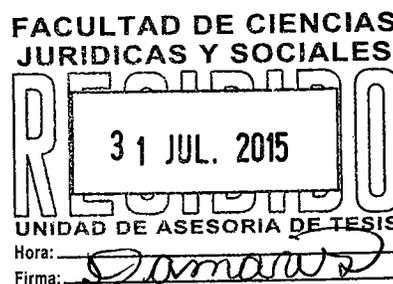




Licenciado. Joel Ajcip Cotuc
3ra calle 4-32 zona 2
66296148
San Pedro, Sacatepéquez

Guatemala, 13 de julio de 2015.

Dr. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable doctor:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del bachiller GARY BENJAMÍN VILLATORO URIZAR, la cual se intitula Reforma a la Ley de Tránsito normando el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública; declarando expresamente que no soy pariente del bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre el procedimiento que deben utilizar las autoridades municipales al momento de retirar tanto las ventas como a las personas que se dedican al comercio informal en la vía pública, sin transgredir sus derechos humanos y de propiedad.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales el bachiller no sólo logró comprobar la hipótesis sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con la tutela que el Estado debe verificar al momento de realizar los retiros de los vendedores ambulantes de la vía pública a través de la Procuraduría de los Derechos Humanos, logrando así que se cumpla con los fines estatales de seguridad y desarrollo para sus habitantes. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.

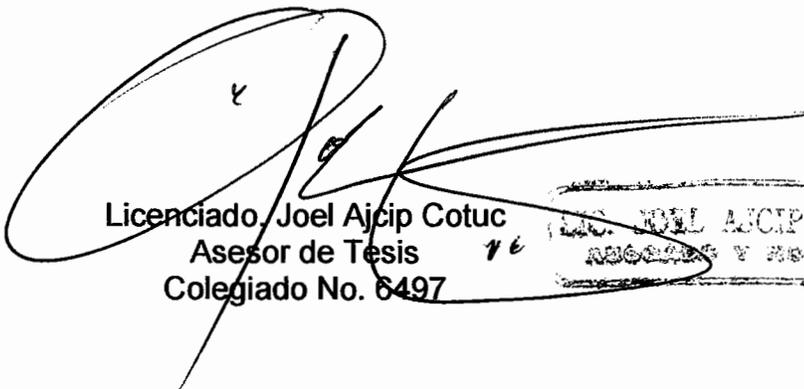


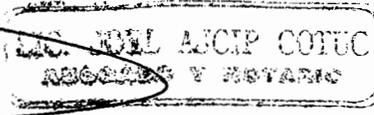
Licenciado. Joel Ajcip Cotuc
3ra calle 4-32 zona 2
66296148
San Pedro, Sacatepéquez

- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo el bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, el bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que se reforme el Artículo 24 de la Ley de Tránsito; con el objeto que no se sigan violentando los derechos humanos de las personas dedicadas a la economía informal en la vía pública.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de extranjeros.
- g) El bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,


Licenciado. Joel Ajcip Cotuc
Asesor de Tesis
Colegiado No. 6497





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de septiembre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante GARY BENJAMÍN VILLATORO URIZAR, titulado REFORMA A LA LEY DE TRÁNSITO NORMANDO EL RETIRO DE VENDEDORES AMBULANTES DE LA VÍA PÚBLICA. 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 Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por todas las bendiciones que me ha regalado, porque sin Él nada de esto sería posible y por permitirme alcanzar mi primera meta profesional.
- A MI MADRE:** Lismenia Guadalupe Urizar de León, por todo el esfuerzo realizado para que yo haya podido salir adelante, por ser mi guía y mi ejemplo de superación.
- A MIS ABUELITOS:** Benjamín Urizar y Consuelo de Urizar, por su cariño, sus consejos y su apoyo incondicional.
- A MIS HERMANOS:** Jonathan y Gerson, por ser ejemplo para mi vida, gracias por su apoyo.
- A MIS TÍOS:** Ada, Geovanni, Ingrid y Tania, por su cariño y consejos.
- A MIS AMIGOS:** Por los consejos y enseñanzas compartidas y por el apoyo en este camino de estudios.
- A MI NOVIA:** Patricia del Rosario Donis Solares, por ser mi amiga, mi compañera, mi apoyo y mi amor, porque juntos iniciamos este camino y juntos lo terminamos.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme culminar mis estudios superiores y hacerme acreedor de formar parte del claustro de abogados y notarios de esta tricentenario casa de estudios.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi eterno agradecimiento por ser parte de mi formación profesional.



PRESENTACIÓN

En el presente trabajo de tesis se utilizó el método de investigación cualitativo, en virtud que el fenómeno objeto de exposición debe estudiarse e investigarse en base a planteamientos lógicos deductivos, en base a características propias del sistema y a la observación del mismo en el entorno o realidad social.

La investigación realizada pertenece a la rama del derecho administrativo, en cuanto a que se examinó la función pública que realizan las autoridades municipales además de las facultades y limitaciones que la ley establece para su competencia.

El trabajo de investigación se delimitó en su ámbito espacial al municipio de Guatemala, departamento de Guatemala, y en su ámbito temporal dentro del período del 1 de enero del año 2012 al 31 de diciembre del año 2014.

El objeto de estudio refiere al procedimiento para realizar el retiro de cosas que obstaculicen la vía pública, el cual está establecido en el Artículo 24 de la Ley de Tránsito Decreto 132-96; en cuanto los sujetos de la investigación se tiene a las personas que se dedican al comercio informal y las autoridades de policía municipal.

El aporte académico realizado consistió en establecer y poner de manifiesto la situación que se vive en el contexto social guatemalteco por parte de los vendedores ambulantes, así como la necesidad de reformar la legislación actual para que no se sigan violentando sus derechos y así sean amparados por el Estado.



HIPÓTESIS

El hecho que los agentes municipales procedan de forma arbitraria con abuso de autoridad y violentando derechos humanos al realizar el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública, fundamentando su actuar en el Artículo 24 de la Ley de Tránsito, se debe a que esta norma ya dejó de ajustarse a la realidad social y nacional.

Como variable independiente se menciona el Artículo 24 de la Ley de Tránsito, debido a que este dejó de ajustarse a la realidad social, por lo tanto las variables dependientes que se desprenden son la forma arbitraria y el abuso de autoridad al realizar el procedimiento de retiro de vendedores, además de la violación de derechos humanos.

Se utilizó una hipótesis descriptiva, debido a que se explica las características propias del fenómeno social objeto de la investigación.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Al realizar un análisis partiendo de conocimientos generales hasta llegar a conceptos particulares, como la normativa vigente del Artículo 24 de la Ley de Tránsito y los hechos públicos violentos que ocurren al realizar el retiro de ventas informales en la vía pública, se logra concretar y comprobar la hipótesis, a través de un método deductivo, debido a que la legislación vigente ya dejó de ajustarse a la realidad social, lo cual trae aparejado como consecuencia que se permita el abuso por parte de las autoridades municipales y a su vez que se le violenten derechos humanos a las personas que se dedican a la economía informal como medio de subsistencia.

Como factor general en las variables observadas y examinadas, a través de un método analítico, para apoyar la comprobación de la hipótesis, se establece que las autoridades municipales encargadas del tránsito en el municipio de Guatemala, se fundamentan en el Artículo 24 de la Ley de Tránsito, para justificar las diligencias de retiro de vendedores ambulantes de la vía pública, además dicha norma genera un estado de indefensión a los derechos humanos de las personas dedicadas a la economía informal, por ende se comprueba que el Estado no ha velado por la tutela de estos derechos, ya que se mantiene vigente y sin ningún cambio la citada norma jurídica.



ÍNDICE

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos del municipio	1
1.1. Primeras organizaciones vecinales	4
1.2. Teorías sobre el origen del municipio.....	5
1.2.1. Escuela Sociológica y Jusnaturalista	6
1.2.2. Escuela Legalista o Derecho Positivo.....	7
1.2.3. Escuela Histórica o Anglo Germánica.....	8
1.2.4. Escuela Economicista	9
1.2.5. Escuela Administrativista	10
1.2.6. Escuela Étnico-cultural	11
1.3. Constitución e historia del municipio de Guatemala.....	11

CAPÍTULO II

2. La administración.....	17
2.1. La actividad del Estado	17
2.2. Actividad o función administrativa	18
2.2.1. Características de la función administrativa.....	19
2.3. Administración pública.....	20
2.3.1. Administración pública desde el punto de vista formal	20
2.3.2. Administración pública desde el punto de vista material.....	20
2.4. Elementos de la administración pública	21
2.4.1. Órgano administrativo	21
2.4.2. Actividad	22
2.4.3. Finalidad	23
2.4.4. El medio.....	23
2.5. Acto administrativo	23



Pág.

2.5.1. Abuso de poder.....	25
2.5.2. Desviación de poder	25
2.6. Sistemas de la administración pública.....	26
2.6.1. Centralización	27
2.6.2. Desconcentración	28
2.6.3. Descentralización.....	30
2.6.4. Autonomía	32

CAPÍTULO III

3. El municipio como realidad social.....	35
3.1. Elementos del municipio.....	37
3.1.1. La población	38
3.1.2. El territorio	39
3.1.3. La organización comunitaria	41
3.1.4. La capacidad económica	41
3.2. Autonomía municipal.....	41
3.2.1. Características de la autonomía municipal	45
3.3. Gobierno municipal	48
3.3.1. Municipalidad de Guatemala	48
3.3.2. Concejo Municipal.....	50
3.3.3. El alcalde	51
3.3.4. Síndicos y concejales	52
3.3.5. Juzgado de Asuntos Municipales.....	53
3.3.6. Policía Municipal.....	54

CAPÍTULO IV

4. Vendedores ambulantes, sus derechos y el conflicto con autoridades municipales. 59	
4.1. Vendedores ambulantes.....	59
4.1.1. Venta ambulante.....	60



	Pág.
4.1.2. Vendedor o comerciante ambulante	61
4.1.3. Vendedor o comerciante en la vía pública.....	61
4.1.4. Vendedor o comerciante ocasional	61
4.2. Vía pública	62
4.2.1. Tipos de vías públicas	62
4.3. Autoridad competente para regular el uso de la vía pública	63
4.4. Derechos humanos.....	65
4.4.1. Derechos civiles y derechos políticos	67
4.4.2. Derechos sociales	69
4.5. Derechos y normas en conflicto al realizar el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública.....	70
4.6. Propuesta de reforma al Artículo 24 de la Ley de Tránsito, normando el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública	74
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	79
BIBLIOGRAFÍA	81



INTRODUCCIÓN

La relevancia social que contiene el tema objeto de esta investigación, es lo que motiva su estudio y examen, en virtud que el Estado de Guatemala está organizado para proteger a las personas y a las familias guatemaltecas y que es obligación de éste garantizarle a sus habitantes entre otros, la seguridad, la paz y el desarrollo integral, si bien la autonomía municipal se encuentra consagrada en la Constitución Política de la República de Guatemala, facultando de este forma a su máxima autoridad, el Concejo Municipal para emitir sus propios reglamentos y ordenanzas, estas disposiciones no pueden contrariar los preceptos constitucionales mencionados anteriormente con el fin de mantener un “orden social” dentro de la comuna capitalina.

El municipio como institución, mantiene una importancia moral, como la organización suprema de las familias guatemaltecas, siendo la organización social más cercana a los habitantes de la comuna capitalina, por ende, sus autoridades deben velar por los derechos humanos y de propiedad de cada habitante del municipio al realizar cualquier procedimiento en el que intervengan autoridades y vecinos del municipio, esto hace que se plantee como punto de partida y como supuesto jurídico, que como consecuencia de mantener un orden y ornato dentro de la ciudad de Guatemala, se ha transgredido ese respeto mutuo entre autoridades y habitantes del municipio, violentándose la integridad y derechos de las personas, al carecer de un ordenamiento legal ajustado a la realidad social, en cuanto a materia de ordenamiento de las vías públicas se refiere.

Con base en lo anterior se aborda la problemática jurídica planteando como hipótesis que el hecho que los agentes municipales procedan de forma arbitraria con abuso de autoridad y violentando derechos humanos, al realizar el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública, fundamentando su actuar en el Artículo 24 de la Ley de Tránsito, se debe a que esta norma ya dejó de ajustarse a la realidad social y nacional, hipótesis que se comprueba y ha quedado expuesta, debido a una serie de casos en que los que agentes de la Policía Municipal y Policía Municipal de Tránsito del municipio de Guatemala, se han encontrado en circunstancias complicadas que hacen



difícil su labor para mantener el orden y libre tránsito en la vía pública, al tratar de dejarlas despejadas para su libre circulación o tránsito, actuando con arbitrariedad y fundamentándose en una norma que ya dejó de ajustarse a la realidad social, teniendo como consecuencia que se violenten derechos humanos y de propiedad.

Los objetivos de esta investigación se han llevado a cabo al examinar y analizar el contenido de la Ley de Tránsito y en específico el Artículo 24 de este cuerpo normativo, a sí mismo se estudio la realidad social de las personas que se dedican a la economía informal, a su vez se exponen los derechos humanos que el Estado garantiza y con base en este análisis se crea un proyecto de reforma a la norma citada anteriormente.

El trabajo de investigación consta de cuatro capítulos: El capítulo uno se inicia con un estudio de los antecedentes históricos que el municipio como institución posee, además de las distintas teorías que explican su existencia; en el capítulo dos se continúa analizando la estructura y funcionamiento de la administración y función pública, a su vez los elementos y características de los sistemas de organización que coexisten en las instituciones de la misma administración estatal; en el capítulo tres se procede a examinar en detalle al municipio y la Municipalidad de Guatemala, su gobierno, competencias, facultades, dependencias, funcionarios que la rigen y la integran; en el capítulo cuatro se realiza un análisis de la problemática social y del conflicto que motiva la investigación, la situación jurídico social tanto de las personas dedicadas a la económica informal como de la Policía Municipal encargada del ordenamiento de la vía pública, se realiza un análisis de las normas jurídicas en conflicto, concluyendo el presente trabajo de investigación con el proyecto de reforma del Artículo 24 de la Ley de Tránsito.

Lo discutible entonces en esta investigación no es la legitimidad de actuar de las autoridades municipales, sino la forma o procedimiento para realizar el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública, ya que la Ley de Tránsito de forma general regula el retiro de cosas, es decir objetos de distintas clases, pero materiales al fin, dejando de lado cómo proceder en el caso de personas.



CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos del municipio

Como antecedente primario se hace referencia al vocablo municipio, el cual está compuesto de dos locuciones latinas: el sustantivo “manus” que hace referencia a cargas u obligaciones, tareas, oficios; y el verbo “capere”, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos expresiones latinas surge el término latino “municipium” el cual según refiere el autor Quintana: “definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.¹

Al realizar un estudio cronológico histórico, partiendo de la antigüedad, justo en el momento que Roma empieza a expandirse debido a las guerras, a través de sus conquistas, anexando e incorporando territorios bajo su dominio, se convierte en dueña de la cuenca mediterránea, los pueblos que combatieron contra los ejércitos romanos sufrían como castigo la pérdida total o parcial de su territorio; y éstos políticamente, los reducían a una situación precaria e inestable, en cambio los pueblos que se mostraban anuentes a soportar el yugo romano, se les otorgaba cierta autonomía en su gobierno interior.

Como municipio antiguo se refiere a la comunidad humana que gradualmente fue

¹ Quintana Roldan, Carlos. **Derecho municipal**. Pág. 1.



incorporándose a Roma durante la República y la cual en virtud de su conquista o de un tratado de alianza con los romanos pierde su anterior soberanía, pudiéndose conservar cierto grado de esta según el tratado suscrito.

También se considera municipio a una comunidad a la que se le extiende la ciudadanía romana, y que conserva de su anterior "status civitas" una mayor o menor autonomía administrativa, debido a que se le respetaron sus costumbres, leyes y la organización de su culto.

A pesar de esta autonomía, Roma imponía a dichas agrupaciones ciertos servicios y prestaciones, se les cobra tributo y además se fiscaliza, inspecciona y vigila el funcionamiento del gobierno municipal por medio de autoridades romanas.

Ha sido el municipio a través del tiempo una institución única en el derecho público latinoamericano, teniendo su antecedente directo en el cabildo español, del cual recibe una imperceptible herencia producto de varias influencias.

El municipio fue siempre refugio para la libertad y el pleno desarrollo de las actividades ciudadanas, para ello basta recordar que en plena época medieval los reyes se vieron precisados a conceder fueros municipales a las ciudades, estos fueron documentos que consagraron diversas libertades y que refieren la importancia que tuvo la organización local.

Tiempo después el municipio decae en la península ibérica por enfrentarse al poder de



la realza, dicha situación se refleja también en el municipio colonial, ya que aumenta su dependencia a los órganos superiores, esta dependencia aumenta al enajenar los oficios públicos, de igual forma al implementar de manera tardía las intendencias se trastoca su funcionamiento poco antes de la independencia.

Aun con todos los obstáculos y defectos que pudiera tener el municipio colonial, indudablemente siguieron siendo espacios comunes para el ejercicio de la actividad política y vecinal. Los cabildos empiezan a actuar como gobiernos en diversos puntos del territorio americano.

A lo largo del siglo XIX las entidades locales intermedias y el municipio como tal, tienen un recorrido escabroso debido a la influencia de factores políticos; para los países de América Latina durante el siglo XX se establece una fuerte centralización respecto de las corporaciones municipales, así como de las entidades intermedias, como los departamentos o las provincias.

La centralización política de los países latinoamericanos tiene su auge por el predominio que mantiene el poder ejecutivo en dichas naciones.

En la actualidad se logra comprender que la centralización es un modelo decreciente y se aumenta la tendencia hacia la autonomía y la descentralización, porque se sabe que con estos nuevos modelos se gana en eficacia y en democracia.



1.1. Primeras organizaciones vecinales

La necesidad o conveniencia de integrar grupos es la característica más natural del hombre desde su surgimiento en la tierra, se inicia con el análisis del hombre como un “zoonpolitikón” o animal político, término acuñado por Aristóteles, haciendo referencia al ser humano, el cual a diferencia de los animales posee la capacidad de relacionarse políticamente; el termino de animal social de Aquinatense, refiriéndolo también como un ser capaz de relacionarse socialmente y viviendo en comunidad o como lo menciona Hobbes “homo homini lupus”, hombre lobo para el hombre, al cual la misma sociedad intenta corregir el egoísmo al comportamiento del hombre para favorecer la convivencia, estas entre muchas otras concepciones manifiestan coincidencias en las relaciones que se generan en las comunidades ya sea por sangre, afinidad, costumbres o cultura.

Es de esta forma que la relación entre personas de forma constante, identifica, distingue y da conocimiento de quienes habitan en un entorno de grupos elementales de la sociedad, se reconoce al hombre como elemento básico encaminado a la realización grupal de objetivos comunes y compartidos. Se logra obtener así una mayor participación y solidaridad entre cada uno de los integrantes de la comunidad.

En este sentido se concretiza el pensamiento del Doctor Jorge Fernández Ruiz: “...con frecuencia, el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con los entes públicos y el derecho se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y como una corporación



de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal".²

Se puede afirmar entonces que el municipio es una realidad primaria dentro de la sociedad, en la cual convergen de forma cambiante relaciones sociales, jurídicas, culturales e institucionales entre en los miembros de la comunidad con el denominado poder político.

Dicho poder político es el encargado de proporcionar a los habitantes, pertenezcan estos a mayorías o minorías étnicas, los medios necesarios para su desarrollo.

1.2. Teorías sobre el origen del municipio

Desde el inicio de las primeras organizaciones sociales estas constituyen un fenómeno organizativo estudiado y debatido entre los historiadores, dichas organizaciones sociales primitivas comparten ciertas similitudes con lo que se conoce actualmente como municipio.

Se torna necesario citar también como antecedentes del mismo, los diversos criterios o teorías que han surgido a través del tiempo, dentro de los cuales se encuentran los preceptos no solo de su creación sino una descripción de su funcionamiento como organización fundamental en el Estado.

² Fernández Ruiz, Jorge. **Régimen jurídico municipal en México**. Introducción XI.



1.2.1. Escuela Sociológica y Jusnaturalista

La teoría que esta escuela propone va de acuerdo al pensamiento griego aportado por Aristóteles del “animal político”, mismo que se encamina en el sentido de favorecer la creación de una agrupación natural de tipo local, la cual es producida en virtud de la relación de convivencia en un espacio definido en la que los que humanos que lo cohabitan produzcan necesidades compartidas.

Se establece esto partiendo del pensamiento que recoge el autor Pascaud al referir que: “La constitución de los municipios, se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivos, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre”.³

En consecuencia a este movimiento natural, se experimenta la necesidad de tener una administración interior, de otorgar instituciones que puedan proteger los intereses colectivos, garantizando la seguridad de las personas, se puede determinar así a la asociación municipal, la que se encuentra en todos los pueblos civilizados, los cuales posteriormente se han unido a otros hasta formar las naciones como se conocen en la actualidad.

Siguiendo este orden de ideas, el término municipio representa entonces la situación de los pueblos, partiendo de las similitudes de cada uno, las cuales pasan a formar coincidencias organizativas, se infiere que la organización municipal al igual que cada

³ Pascaud en Albi, Fernando. **La crisis del municipalismo**. Pág. 142.



individuo que la integra posee derechos fundamentales superiores al mismo Estado y las leyes que de este emanen.

De todo esto se extrae que esta teoría muestra una organización social con características similares a la figura jurídica que en la actualidad se conoce como municipio, y se puede simplificar algunos principios de la misma, como el hecho de que el poder municipal se justifica directamente en la voluntad solidaria de los miembros de la comunidad, que el fundamento y origen de los derechos municipales provienen de la naturaleza misma o como producto de una voluntad superior.

1.2.2. Escuela Legalista o Derecho Positivo

La base teórica de esta escuela se caracteriza por su formalismo y naturaleza exclusivamente jurídica, ya que sostiene que el municipio es creación plena y exclusiva del Estado como ente de organización política, jurídica y económica, el cual le otorga además de su personalidad jurídica, patrimonio y competencia aunque la comunidad ya preexista en el territorio determinado, en contrario a lo manifestado por la escuela Sociológica.

De esta forma se le considera como una estructura impuesta a los habitantes por el Estado como ente superior, deduciendo que es la ley la que le da sustento, haciendo surgir de esta forma al Municipio, a su vez regula y reconoce la forma de organización, instituciones y derechos para sus habitantes.



Siguiendo esta línea se separa así la constitución y existencia del municipio del pensamiento filosófico, como lo indica Hans Kelsen: “Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres”.⁴

1.2.3. Escuela Histórica o Anglo Germánica

Esta teoría tiene sus bases no en la ley como determinante de condiciones para que pueda surgir una organización municipal, ni en una forma de gobierno local uniforme, sino está fundada en un pensamiento de modalidades orgánicas, es decir que la constitución de una organización se basa en una variedad de características sociales económicas y políticas distintos en cada municipio como organismos propios dispersos en espacios territoriales.

Para la constitución de dichas organización basta entonces con un acto específico voluntario de autoridad, dando origen a una subordinación, la cual no tiene más justificación que la necesidad de agruparse ordenadamente.

Este sistema es característico de los países anglosajones, donde hasta la fecha se encuentra una variedad de estructuras municipales sin establecerse un criterio unificado en cuanto a su creación.

⁴ Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho y del Estado**. Pág. 189.

De esta forma se afirma como principio que en esta teoría así como en los preceptos de la escuela Sociológica o Jusnaturalista, la ley no prevé un mínimo de condiciones para que pueda constituirse una organización municipal.

1.2.4. Escuela Economicista

Teoría que tiene como base central de sus presupuestos que la evolución de las instituciones económicas internas de cada municipio es lo que lo hace ser una organización como tal, creando un criterio municipal con fundamento en la autosuficiencia del mismo.

De esta forma se toma al municipio como una comunidad que con suficientes recursos económicos, los cuales no dependen significativamente de los intercambios con agentes ajenos a esta, pueda producir lo suficiente para auto abastecerse y auto determinar su modo de vida y organización.

Para el derecho administrativo este sistema que se denomina como autarquía se muestra como una forma de descentralización administrativa que el mismo gobierno permite en cuanto al ámbito administrativo, personalidad jurídica, patrimonio propio cuando se posea una finalidad pública en sus funciones y si bien estas son algunas características propias del municipio, esta corriente lo considera como ente autárquico en el momento que su eje central es la economía y el autoabastecimiento.

Se considera que esto no corresponde a la totalidad de la realidad municipal, en virtud



que existen ámbitos colaterales como el político, el cultural o el ideológico, los cuales tienen una gran incidencia en la organización de un municipio.

1.2.5. Escuela Administrativista

Esta corriente sienta sus bases en el país que por excelencia organiza al municipio bajo la naturaleza administrativa, Francia.

Surge a partir de decretos, los cuales suprimen cualquier forma de organización particular que no sea la reconocida en estos como municipio, entregando un título a cada jefe de las corporaciones municipales.

Esto nace con el fin de que el municipio se convierta en un instrumento para la prestación de servicios públicos, a fin de satisfacer necesidades de la colectividad, como lo refiere Alberto Demicheli: “el municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de un gobierno autónomico”.⁵

En ese orden de ideas el municipio viene a ser parte de la organización estatal descentralizada en virtud de delegar una cuota de autoridad a un jefe municipal, el cual tendrá como finalidad en su administración satisfacer necesidades colectivas.

Presupuestos de esta teoría refieren que los municipios no son más que una simple

⁵ Demicheli, Alberto. **Relaciones entre el municipio y el Estado**. Pág. 18.



división administrativa del territorio, constituyendo así la última de las divisiones de las que desciende la autoridad pública estatal.

Por tanto y en estas condiciones, al existir únicamente una forma de municipio preestablecido por el Estado provoca conflictos de carácter étnico, económico, cultural, religioso, ideológico y geográfico, en contra de la libertad evolutiva de los pueblos y sus individuos.

1.2.6. Escuela Étnico-cultural

Escuela que mantiene una tendencia con un enfoque en el cual la organización municipal sea la encargada de mantener los valores étnicos y culturales de las comunidades locales originarias.

Con el fin primordial de promover la continuidad, los usos, tradiciones y costumbres, las cuales representan la riqueza nacional conjunta en la diversidad de un territorio determinado.

1.3. Constitución e historia del municipio de Guatemala

La historia sobre la constitución de la ciudad de Guatemala se remonta muchos años atrás cuando la primera capital de la república es fundada por el conquistador Pedro de Alvarado en el reino de los cachiquestes, Iximché, en el año de 1524, la segunda capital guatemalteca se asentó en el año 1527 en lugar llamado Valle de Almolonga, posterior



a esto en el año 1543 se traslada al lugar conocido como Valle de Panchoy constituyendo así la tercera capital guatemalteca, la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, misma que fue deshabitada y destruida por orden de la Corona Española al producirse un fuerte sismo que causó serios daños a la ciudad.

Estos acontecimientos dan lugar a que se traslade en el año de 1776 al Valle de la Ermita o de la Virgen, la capital guatemalteca, constituyendo así el cuarto traslado de la misma, a pesar de la oposición promovida por el supremo gobierno, intento que se vio frustrado por la emisión de un Real Acuerdo que ordena su traslado.

Este último traslado se realiza lleno de carencias por no contar con los recursos suficientes, en esta época el supremo gobierno no cuenta con la capacidad para mantener a los habitantes que conformaban la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, el ayuntamiento fue el encargado de obtener los terrenos necesarios para asentar la nueva ciudad capital, estableciendo de esta forma la jurisdicción municipal, que llegaba al norte hasta los ejidos de Chinautla, al este con el valle de las Vacas y el Valle de Pinula, al sur con el valle de Las Mesas y al oeste con los terrenos de Aldana, Castañaza, Mojarras e Incienso.

Para sufragar los gastos en la construcción de la nueva ciudad capital se utiliza parte del producto de la renta de alcabala adquirido por diez años, los cuales se ceden por la corona española, repartiéndose tres cuartas partes para los necesitados y una cuarta parte para la construcción de los edificios.



De esta forma cada vecino de la ciudad tiene por derecho la concesión de una porción de terreno de forma gratuita, en relación al tamaño de la propiedad que poseían en la antigua capital guatemalteca.

El espacio de terreno para las calles, cuadras y manzanas fue de igual tamaño y medida, siendo su principal objetivo que se distribuyeran de tal manera que el tránsito tanto vehicular como peatonal fuera más accesible.

La nueva ciudad de Guatemala de la Asunción en el año 1825, sufre en su organización urbana una serie de cambios, para lo cual se aprueba un nuevo plano urbano en el que se divide la ciudad en trece cantones, los cuales eran presididos por un protector, quienes realizaban las mismas funciones que tenían los alcaldes auxiliares en el ordenamiento anterior y que de igual forma eran nombrados por el ayuntamiento.

Para el año de 1889 la ciudad sufre cambios nuevamente, se divide en dos barrios Jocotenango y la Candelaria además de seccionarla en seis cantones, pero esto cambió nuevamente debido a la rápida expansión de la ciudad, tres décadas después, los cantones habían aumentado a dieciocho en una nueva urbanización, así también se crean asentamientos menores denominados campamentos, el criterio de ubicación geográfica que dominó entonces fue el de la localización urbana, los núcleos periféricos se convirtieron al pasar los años en los barrios El Gallito, El Cerrito y El Rehilete.

La reforma liberal marca un movimiento de desarrollo hacia los últimos años del siglo XIX en Guatemala, además surge una nueva era sociopolítica, económica y cultural en



la que el país se encamino en una tendencia a la modernización.

De esta situación emana el fortalecimiento de la Ciudad de Guatemala y el papel que tendría en el desarrollo socioeconómico del país, hubo entonces alta tendencia a reclamar más espacios para uso habitacional, público y de inversión inmobiliaria.

“A ello obedeció, consecuentemente, la creación de los primeros barrios residenciales y la expansión hacia el sur, en especial, como el Barrio “La Reformita”, hoy zona 12, en 1883, Cantón “La Exposición”, zona 4, en 1894, Cantón “Tívoli”, zona 9, en 1911, y la traza de bulevares como los denominados “30 de Junio” (hoy Avenida de La Reforma), ampliación de la Sexta Avenida y la construcción de los Puentes de La Barranquilla y la Penitenciaría, por ejemplo”.⁶ (sic.)

El general José María Reyna Barrios, inicio las transformaciones inmobiliarias para crear en Guatemala una ciudad con tendencia francesa, adquiere la denominada finca la Aurora en la cual inicia un proyecto que incluía un jardín, fuentes artificiales, plazas y la ubicación de edificios gubernamentales, dicho proyecto no se concluye después de la muerte del General Barrios, la finca fue administrada por el Ministerio de Agricultura y posteriormente se procedió a desmembrarla, en el año 1921 se destina una parte para la construcción del aeropuerto.

Se procede por último a trasladar el centro de concurrencia de toda la sociedad

⁶ <http://cultura.muniguate.com/index.php/section-table/43-fincaaurora/177-histoir1> (Consultado: 15 de marzo 2015)



guatemalteca con una ubicación más al norte tras construir la avenida Simeón Cañas, el Hipódromo del Norte, la Plaza de Jocotenango, el Templo de Minerva, el Mapa en Relieve, el diamante de béisbol Minerva y el Parque Minerva y al celebrarse también en este espacio las Fiestas de la Feria de Agosto.





CAPÍTULO II

2. La administración

En términos generales al citar el término administración se hace referencia a cualquier tipo actividad humana que se planifica a fin de lograr determinados metas, administrar en general es organizar es prever, mandar, coordinar y controlar.

Para el autor Merkl, en una referencia general de la administración, indica: “es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos”.⁷

Teniendo como punto de partida un plano general en cuanto a lo que es administración se traslada esto al ámbito de la administración pública, dentro del cual el Estado como titular de la misma desarrolla su actividad.

2.1. La actividad del Estado

Legalmente se encuentra facultado para actuar el Estado en el desarrollo actividades y en el ejercicio de facultades y competencias, las cuales dan origen a la llamada actividad estatal y que le corresponden a este de pleno derecho, al poseer una personalidad jurídica de derecho público inherente a su propia existencia.

Esta actividad estatal es realizable a través de órganos administrativos que integran la

⁷ Merkl, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. vol. XI. Pág. 8.



administración pública, tanto a nivel nacional, como departamental o en su caso municipal.

En su actuar el Estado de cumplir con una finalidad, la que esté encaminada a la creación y cumplimiento de la ley, a través de su actividad ya sea material o de carácter técnico, las actividades materiales se conforman con una simple emanación de voluntad, en tanto las actividades de carácter técnico son acciones y aptitudes que se encuentran fundadas en conocimientos técnicos-científicos, en este caso su objeto es realizar una determinada actividad en la cual el hombre pueda mejorar su condición de vida.

2.2. Actividad o función administrativa

En este caso el punto de partida recae en la toma de decisiones particulares que tiene como consecuencia la creación de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de acto condición o de actos subjetivos y que tiene como finalidad la satisfacción de necesidades primarias de interés público o común.

Puede partir desde dos puntos de vista la actividad o función administrativa, desde el punto de vista formal cuando se ejecuta regularmente por medio de cada uno de los tres poderes estatales fundamentales constituidos con en el caso de Guatemala, siendo estas la actividad legislativa, actividad administrativa o ejecutiva y actividad jurisdiccional o judicial, cada una de estas actividades se basa en procedimientos, requisitos y formalidades preestablecidas en la Constitución, Decretos, reglamentos,



acuerdos y manuales.

Al referirse al punto de vista material equivale al trabajo diario material, que se realiza en las oficinas públicas, ya sea por empleados o funcionarios públicos, ejercitando principios constitucionales y la ejecución de la legislación ordinaria.

2.2.1. Características de la función administrativa

Al realizarse la actividad administrativa por parte del Estado se encuentran determinados elementos como:

- La función del Estado, la cual es delegada de forma general al organismo ejecutivo.
- La ejecución de la actividad, esta se realiza bajo el ordenamiento jurídico del derecho público.
- La finalidad de la función, se logra al realizar la autoridad correctamente su función, ya sea de forma oficiosa por la misma autoridad o a iniciativa de un administrado
- Las limitaciones, creadas por los efectos jurídicos propios de los actos administrativos dictados por la autoridad administrativa.



2.3. Administración pública

Partiendo de lo que es la administración de forma general, se desprende en cuanto a la administración pública que está se integra por un conjunto de órganos administrativos, dichos órganos desarrollan una actividad que les ha sido delegada para alcanzar un fin determinado, lo cual se logra a través de los servicios públicos y en general la administración pública se encuentra regulada tanto en su estructura como en su funcionamiento por normas de derecho administrativo.

2.3.1. Administración pública del punto de vista formal

Desde este punto de vista es considerada como un organismo público, al cual el poder político le ha otorgado competencia definida en ley y así mismo lo dota de los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

2.3.2. Administración pública del punto de vista material

Esta postura refiere a la administración en su actividad, desde la problemática surgida en su gestión existencia propia, como en sus relaciones con otros organismos de igual categoría y a su vez con los particulares, en vías de asegurar la ejecución de su finalidad, entendiéndose también este punto de vista como toda actividad que se desarrolla encaminada a la ejecución de principios constitucionales y la ejecución de la legislación ordinaria.



2.4. Elementos de la administración pública

2.4.1. Órgano administrativo

Son todos los entes que se crean, desarrollan y que son parte de la administración pública, los cuales sirven como medio o conducto para que el Estado manifieste y haga uso de su personalidad frente a sus administrados.

Las características que posee cada órgano de la administración provienen directamente de la Constitución, en tanto que para el ejercicio de la personalidad jurídica estatal no es necesario un acto de voluntad que emane directamente de este, pues al órgano lo integra en su estructura una persona física, es esta persona en cierta forma el órgano, ya que la persona tiene igual valor que el instrumento (órgano administrativo) utilizado para cumplir un fin, es el órgano entonces el medio por el cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

A su vez el órgano administrativo posee elementos propios que lo caracterizan, dentro de los cuales se encuentran:

– Administradores o funcionarios públicos

Refiere a las distintas personas físicas a las que se les encomienda el cargo de los órganos administrativos, dirigen los mismos y pueden ser nombrados por elección popular o bien por nombramiento, de acuerdo al sistema de servicio civil.



Además de estar encargados de los distintos órganos, son los que ejercen la competencia que pertenece al ente administrativo a través de su voluntad.

– **Competencia**

Se refiere a la facultad que le es otorgada a cada órgano administrativo, por la cual ejercita las facultades, funciones, atribuciones y responsabilidades que le son otorgadas por mandato legal, para poder actuar dentro de la administración. Es imperativo mencionar que la competencia que se ejercita al prestar una función pública debe estar provista por la ley.

– **Actividad material**

Todo órgano de la administración para actuar debe basarse en la ejecución de planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o hechos administrativos, con el fin de lograr satisfacer las necesidades de los administrados.

2.4.2. Actividad

Los órganos de la administración desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. Podemos ver al servicio público, como el instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración para el logro de su propósito.



2.4.3. Finalidad

El objetivo principal para la administración pública es la realización del bienestar común o general de toda la población que integra un Estado y para alcanzarlo se auxilia de todos los órganos administrativos de los cuales dispone, en ejercicio de su personalidad jurídica. Esto se fundamenta no solo en principios estatales sino en la propia legislación constitucional.

2.4.4. El medio

La administración pública dispone para el cumplimiento o logro de su finalidad (bien común) de los servicios públicos, a lo cual refiere el maestro Calderón, entendiendo al servicio público como: “el medio de que dispone la Administración Pública para el logro de su finalidad”.⁸

2.5. Acto administrativo

Estos son los actos característicos del derecho administrativo, se manifiestan de forma unilateral, como declaraciones que emanan de los distintos órganos administrativos y son estos actos por los cuales administración pública se manifiesta hacia los administrados.

Haciendo una separación en referencia a la clasificación del derecho privado, en el cual

⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 13.



existe el predominio del acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos del derecho, se encuentra en contraposición al derecho público, en el que se aplica la voluntad estatal a través de la administración, pero declarándola en forma unilateral.

El Estado manifiesta su función administrativa valiéndose de los actos administrativos, teniendo unos y otros diferente relevancia y contenido en la medida de su actuar o su finalidad, caso en el cual se desprende de forma especial los hechos administrativos, debido a que estos son situaciones y acontecimientos que tienen lugar sin existir un acto voluntario de la administración, pero que a su vez pueden en determinadas situaciones producir efectos en el mundo de lo jurídico.

Como diferencia primordial entre actos y hechos administrativos, se desprende que en los actos administrativos se exterioriza una declaración de voluntad, encaminada a un administrado y la consecución de un fin, en tanto que el hecho administrativo no emana de la voluntad de un órgano, dependiendo únicamente de una actuación material o técnica.

Para Rodríguez-Arana Muñoz, el acto administrativo: "es toda decisión unilateral sometida al Derecho Administrativo que ejecutivamente crea, modifica o extingue una relación jurídica subjetiva, ejercitando una potestad administrativa a través del procedimiento legalmente establecido".⁹

Al realizar diversos actos administrativos, los funcionarios encargados de cada órgano

⁹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 163.



que integra a la administración, tienden a extralimitarse en cuanto a su función y competencia, desencadenando situaciones con efectos jurídicos negativos y contrarios a los fines del Estado, a este actuar negativo se les conoce como abuso de poder o desviación de poder.

2.5.1. Abuso de poder

Llamado también abuso de autoridad o abuso en la función pública, en este caso un funcionario público encargo de un órgano realiza actos, extralimitándose en sus atribuciones propias o muchas veces sin tener la competencia delegada para actuar, todo esto en contra de un administrado, al cual se afecta tanto en sus derechos como en sus intereses particulares.

Este abuso de autoridad tiene lugar al atribuirse funciones extras que según la ley no le corresponden, logrando con este actuar aumentar sus atribuciones y competencias, en perjuicio de los administrados, de igual forma sucede cuando el órgano actúa sin que la ley previamente le haya atribuido determinadas funciones es decir, actúa sin competencia administrativa.

2.5.2. Desviación de poder

Este actuar de los órganos administrativos implica la desorientación o desviación de las funciones y competencias, que le han sido otorgadas por ley a los funcionarios que se encuentran encargados de cada órgano y que por ende ejecutan este actuar, logrando



con esto lesionar derechos e intereses de los administrados.

Tanto el caso del abuso como la desviación de poder son dos figuras jurídicas a través de las cuales se crea una incertidumbre en el actuar de la administración, debido a que estos actos administrativos tienden a afectar de manera directa los derechos e intereses de los administrados, en contra posición a estos abusos existen medios de los que disponen los administrados para que puedan oponerse o impugnar.

2.6. Sistemas de organización de la administración pública

Esta organización de la administración pública es necesaria para el eficaz aprovechamiento de los recursos tanto humanos como materiales con los que el Estado cuenta, como lo indica el licenciado Hugo Calderón: “una ordenación de los elementos para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la distribución del trabajo, más equitativo y eficiente”.¹⁰

Coincide con este pensamiento el autor Acosta Romero al referir que organizar a la administración pública significa: “ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir con un fin u obtener un objetivo”.¹¹

¹⁰ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 189.

¹¹ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Pág. 46.



Siguiendo este orden de ideas, se puede inferir que la administración pública a través de la evolución del mismo Estado, debe encontrar la manera de organizarlo, para que este, de la forma más eficiente a las necesidades que puedan surgir en el país.

Existen varias clasificaciones en cuanto a los sistemas de organización de la administración pública, a considerar la más acertada, se divide en cuatro, siendo estas las siguientes: centralización, desconcentración, descentralización y autonomía.

2.6.1. Centralización

Sistema de organización también conocido como concentración o centralismo, siendo este de todos los sistemas el de más antigua utilización y para algunos autores el primero en surgir como tal.

Siendo una de sus principales características que los órganos administrativos que lo integran y que se rigen bajo el mismo, se encuentran en una relación jerárquica estricta, estando subordinados entre sí, pero siempre bajo la coordinación de un ente central, el cual posee una mayor jerarquía, de tal forma que es este órgano el que señala las funciones y competencias a sus subordinados.

Al encontrarse subordinados unos órganos de otros, entre estos se crea un vínculo al cual se le denomina jerarquía administrativa o poder jerárquico, el cual tiene como efecto que se agrupen los órganos que integran una misma estructura bajo un orden preestablecido y bajo las ordenes de un centro de dirección común.

Por consiguiente, dentro de esta estructura se puede delimitar de mejor forma las facultades y competencias que posee cada órgano que lo integra, a fin de no interferir con las decisiones inter-orgánicas.

Los órganos que pertenecen a esta forma de administración al ser subordinados unos de otros no se les otorga personalidad jurídica propia ni patrimonio propio, puesto que actúan siempre bajo el mandato de la personalidad del Estado y a su vez se les asigna recursos económicos del presupuesto general de gastos de cada Estado.

Al referirse a este sistema el catedrático Calderón cita puntualmente que la centralización se refiere a: “aquel sistema o forma de organización administrativa, que se basa en la concentración del poder de mando y en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado en una sola persona todo el poder de mando y decisión y que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración”.¹²

2.6.2. Desconcentración

Este sistema es de reciente aplicación en los sistemas de la administración pública y algunos autores lo ubican entre la centralización y la descentralización administrativa.

Surge contraponiéndose a la centralización con el objeto de eliminar todo lo que en la administración representa centralización burocrática, motivo por el cual la administración pública no puede o logra funcionar con la eficacia necesaria en la toma

¹² Calderón. **Op. Cit.** Pág. 201.



de decisiones o al momento de dar respuesta a las solicitudes de los administrados.

Alguno autores consideran a la desconcentración no como un sistema de organización general sino que este puede darse de manera accesoria dentro cualquier institución ya sean centralizadas, descentralizadas o autónomas, creando en la mayoría de casos unidades o centros que puedan descargar la actividad administrativa, con el objeto de facilitar el acceso a la misma administración y la eficacia en la prestación de servicios.

La delegación que se realiza a través de la utilización de este sistema de forma auxiliar a los otros sistemas no implica que desaparezca la jerarquía entres los órganos, en virtud que estos aún se encuentra subordinados al órgano de decisión, otorgándoseles únicamente ciertas facultades o atribuciones de carácter técnico.

En consecuencia con lo ya citado la desconcentración encuentra su justificación en la delegación de atribuciones de competencia técnica administrativa otorgadas a un órgano determinado, el cual en relación de jerarquía no debe encontrarse a la cabeza del órgano administrativo en general, permitiendo así que algunas competencias sean desarrolladas a través de estos órganos de forma eficaz.

En forma auxiliar a la desconcentración también se le conoce como descentralización burocrática, pero no debe confundirse en ningún momento con la descentralización institucional, puesto que las políticas siempre son ordenadas por el órgano del que dependan.



2.6.3. Descentralización

Francia país precursor en múltiples adelantos en lo relativo a la administración pública, crea órganos descentralizados, encaminados a cubrir las deficiencias que padecía la organización centralizada al encontrarse incapaz de satisfacer las necesidades de la colectividad.

No pudiendo asegurar entonces de manera eficaz la prestación de servicios, decide el Estado otorgar a estos entes descentralizados personalidad jurídica distinta a los entes centralizados además de proveerlos de recursos no solo financieros sino también técnicos, recursos que estos mismos puedan manejar de forma independiente al ente de mayor jerarquía centralizada.

Es característica de este sistema en contraposición a la centralización la distribución de la competencia entre varios órganos administrativos, independientes unos de otros, contando con personalidad jurídica propia y actuando en un ámbito de competencia territorial y funcional.

Siendo el mismo Estado el que otorga la facultad para auto gobernarse en cuanto a facultades y competencias propias, no debe confundirse esta acción del Estado en lo que se refiere a la desconcentración, en tanto que en este sistema únicamente se delegan facultades por un órgano de jerarquía superior a uno inferior, aunque no pertenezca al mismo órgano que lo creó, en tanto la descentralización necesita la creación de un nuevo ente de gestión, el cual recibe de un órgano centralizado anterior



funciones, facultades y actividad.

Al serle otorgada una independencia financiera y patrimonial, la cual claro está, se mantiene bajo el control y tutela del Estado, un ente descentralizado es capaz de desarrollar actividades especiales, las que no conviene ejecutar en una estructura centralizada que impida la eficacia en su proceder, siempre que no llegue a afectar determinado patrimonio estatal.

Es entonces otra característica particular de este sistema la realización de una función administrativa de forma ágil y especializada, siempre que se encuentre dentro de la competencia otorgada en la ley de creación, función que se traduce en la prestación de un servicio público específico y eficiente.

El sistema de organización pública basado en la descentralización puede ser diversas clases, ya sea territorial, por servicio o por colaboración; la descentralización territorial implica que un órgano administrativo descentralizado ejerza su competencia en determinado espacio geográfico, siendo favorable para comunidades el poder resolver los asuntos surgidos en el seno de las mismas y tener la capacidad para satisfacer sus propias necesidades sin tener que recurrir al ente central de administración.

En cuanto a la descentralización por servicio o institucional predomina como finalidad el ejercitar competencias y facultades de carácter técnico, con fundamento en la necesidad de especialización y adecuación que sufren los procedimientos administrativos al transcurrir del tiempo, pudiendo así prestar un servicio público



específico y con eficiencia, en lo que se refiere a la descentralización corporativa o por colaboración, algunas instituciones que no forman parte de la administración pública reciben competencias o funciones para la prestación de un servicio determinado en colaboración y en nombre del Estado.

Siguiendo la línea de ideas del maestro Calderón se está refiriendo que: "es un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración".¹³

2.6.4. Autonomía

Este sistema de organización ha sido debatido a través del tiempo, en cuanto a que algunos autores afirman que la denominada autonomía administrativa no existe de forma plena, sino se toma a esta como una descentralización funcional o por servicio, la cual es ejercida por las entendidas descentralizadas creadas con tales fines.

La confusión entre estos dos sistemas estriba en que a ambos el Estado les otorga personalidad jurídica, generalmente se encuentran dirigidos por órganos colegiados, ambos se encuentran regulados por el derecho público y su finalidad es la misma, desarrollar una actividad específica de forma más eficaz.

¹³ Ibid. Pág. 220.



Para considerarse plenamente autónomo un órgano administrativo debe contar determinados elementos o requisitos propios, entre estos se encuentra que debe contar con una ley orgánica propia, la cual rige sus actividades, además de emitir sus propias normas legales, debe ser autofinanciable, sin necesidad de recibir aportaciones dinerarias del presupuesto general de ingresos del Estado, siendo esto lo que los diferencia de los órganos descentralizados, aunado a esto deben ejercitar una independencia funcional del órgano centralizado y no puede ejercerse ningún tipo de control estatal sobre el órgano.

En este sistema de organización, los entes autónomos tienen la plena capacidad de auto gobernarse, es decir el poder darse sus propias autoridades de forma democrática, esto se logra a través de las personas que lo conforman y según el procedimiento que determine la ley de su creación.

Para el maestro Calderón la autonomía administrativa se define como: “un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido que si perteneciendo a la estructura social”.¹⁴

¹⁴ Ibid. Pág. 226.





CAPÍTULO III

3. El municipio como realidad social

Esta institución nace en el momento que la administración pública se ve en la necesidad descentralizar funciones y atribuciones, con el objeto de ejercer sus facultades de una manera más eficaz en beneficio de la población que en el reside.

En la medida que el Estado crece y se desarrolla se torna necesario delegar funciones, teniendo como resultado, que sea viable la toma de decisiones adecuadas al estar cerca del problema y a su vez sea posible controlar con más efectividad los resultados.

De igual forma, a medida que va aumentado la población, debe delegarse en nuevas oficinas, funciones más especializadas, a fin de satisfacer las necesidades de servicio de las personas.

El Código Municipal de Guatemala al referirse a esta institución regula en su Artículo 2: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común, de todos los habitantes de su distrito”.

De esta descripción vemos también que el municipio es una entidad administrativa,



misma que puede agrupar una sola localidad o varias y que puede hacer referencia a una ciudad, un pueblo o una aldea.

Cuenta con personalidad jurídica y plena capacidad para ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas y de forma general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos.

Su creación toma sentido en cuanto a que debe manejar los intereses colectivos de la población, por tanto el municipio como entidad, debe participar en la administración de forma directa, desde el momento en que una persona ha sido electa a través de sufragio universal, para desempeñar un cargo administrativo (alcalde), o de forma indirecta cuando se ejerce control y vigilancia sobre los actos de las autoridades municipales.

En cuanto los objetivos económicos y políticos del gobierno, el municipio está obligado a seguir una línea congruente sobre los intereses y las metas generales que el mismo gobierno indique, así como los objetivos financieros que en general señale el Estado.

La autonomía que se le otorga al municipio, es únicamente en referencia a la administración de los servicios públicos, los cuales han motivado su creación y en parte a la administración de los bienes otorgados, mismos que forman su patrimonio.

Pero de esta autonomía no se desprende que el municipio sea un poder soberano inmerso dentro del Estado o paralelo a este, sino más bien como institución



descentralizada con el objetivo de prestar servicios públicos delegados, puesto que se le ha otorgado autonomía en sus funciones administrativas.

En la misma medida esta autonomía le faculta al municipio a que pueda delegar actividades propias en personas jurídicas privadas, a fin de prestar un determinado servicio que por la misma concentración de funciones le sea imposible prestar de forma eficiente, creando así una independencia a las empresas privadas en la toma de decisiones propias, en cuanto a la funcionalidad del servicio delegado, pero siempre con la salvedad que el municipio cuente con el derecho de controlar y supervisar la funcionalidad de los servicios delegados a dichas empresas privadas.

3.1. Elementos del municipio

El Artículo 8 del Código Municipal de Guatemala, establece de forma general los componentes de esta institución:

“Integran el municipio los elementos básicos siguientes:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción
- d) La comunidad organizada

- e) La capacidad económica
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- g) El patrimonio del municipio”.

Para la doctrina existen elementos fundamentales para un municipio, dentro de los cuales se encuentran:

3.1.1. La población

Se integra por el conjunto de personas, asentadas en el espacio físico, llamado territorio y en términos generales es la base humana de que se compone el municipio.

Este es un elemento esencial desde el punto de vista sociológico para la formación de un municipio, debido a que no es posible la existencia del municipio sin la población que lo integra.

Aunque este elemento de forma general, se conforme por una agrupación de personas, en un espacio geográfico determinado, no se puede concebir a la misma como una simple reunión de individuos para que este exista, ya que, para que forme parte de la población cada uno debe permanecer en ella, de forma voluntaria, ejerciendo una libertad jurídica.

Es pues este componente volitivo, esencial para cada municipio, es lo que a través de los años perfecciona la organización local, debido a que tras un período de cambios



basados en sus fines propios, llegan a ser sociedades locales, es en este punto que se distingue la base social del municipio y a su vez este componente es el que distingue a unas comunidades de otras.

Esta voluntad de cambio encuentra su base en el aspecto político y social del hombre, por el hecho que las comunidades locales tienden a organizarse de forma tal, que puedan elegir a su dirigentes, ser dirigidos y también sea regulada su conducta diaria, a fin de mantener la armonía social.

La relación entre la población y el municipio se comprueba en el momento que estas son inscritas en el padrón municipal, perfeccionándose de esta manera la población del municipio, los inscritos en el padrón municipal son entonces los vecinos del municipio.

El padrón municipal funciona como un registro administrativo, ya que además de constar en él cada vecino del municipio, sus datos comprueban la residencia y el lugar físico dentro del territorio en el cual se encuentran.

3.1.2. Territorio

“Se refiere al espacio físico donde viven los habitantes, vecinos y transeúntes, por haber fijado en el territorio municipal su residencia, domicilio y lugar de sus actividades económicas o de cualquier otra naturaleza”.¹⁵

¹⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo teoría general y procesal**. Pág. 398.



Describe este elemento entonces al sitio o lugar donde la población se asienta de forma voluntaria para residir por tiempo indefinido, a su vez es el ámbito o espacio físico en el cual el ayuntamiento o municipalidad ejerce sus funciones y en general su poder político.

El territorio que conforma un municipio puede ser alterado en cuanto a su circunscripción, esto basado en determinados criterios administrativos, que son de aplicación general a cualquier división territorial:

- Por alteración territorial de otros municipios con respecto del principal a modificar, indicando las partes del territorio que no pertenecen a ningún otro y anexando las vacantes territoriales al principal. Este caso refiere a una incorporación de tipo parcial, causando relevancia jurídica el hecho que los terrenos que se incorporan se encuentren habitados o no.
- Al momento de formarse un nuevo municipio, el cual surge de municipios que ya existen y estos se agrupan de tal forma que se crea uno nuevo en su conjunción.
- Cuando se acuerda la disolución de un municipio, cuya extensión territorial se adhiere a otro u otros municipios según sea el caso.
- Al momento de realizarse una fusión de dos o más territorios conformados por dos o más municipios, formando un nuevo territorio único.



3.1.3. La organización comunitaria

Organización que integran los vecinos de una comunidad local, siendo esta de tipo civil y sin fines de lucro, organizada con la finalidad de colaborar con los proyectos de la administración municipal, así como en la discusión y solución de las necesidades propias de sus habitantes.

3.1.4. La capacidad económica

Los rubros monetarios con los que cuenta, se integra por los distintos bienes que posee una municipalidad, los cuales son parte de patrimonio municipal; la asignación presupuestaria que el Estado por disposición constitucional entrega a cada municipalidad; el producto de arbitrios que se generan a través del actuar y prestación de servicios que realiza la municipalidad, siempre que por ley le correspondan; donaciones; producto de contribuciones e ingresos de préstamos y cualquier otro monto que el poder legislativo otorgue a favor de la municipalidad.

3.2. Autonomía municipal

El derecho y las facultades de las cuales disponen las comunas para reglamentar y administrar de forma eficiente sus recursos, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus pobladores, así como también resolver asuntos públicos, es a lo que se le conoce como autonomía local.



La autonomía local es ejercida por asambleas o concejos, las cuales se integran por funcionarios elegidos mediante sufragio libre, secreto, directo y universal, estos a su vez pueden disponer de órganos de ejecución, los cuales deben rendir cuentas ante el concejo municipal.

La doctrina y el derecho municipal plantean una clasificación sobre la autonomía municipal, subdividiéndola en plena o absoluta y semiplena o relativa.

La autonomía municipal plena o absoluta, se encuentra conformada por cuatro aspectos que la condicionan: institucional, político, administrativo-funcional y económico-financiero.

El aspecto institucional, refiere a la facultad que le es otorgada al municipio, en cuanto a poder dictar su propio estatuto constitutivo o carta orgánica, misma que le otorga nacimiento a la vida jurídica, esta peculiaridad se encuentra en Estados federales en los cuales subsisten tres niveles de gobierno: federal, provincial y municipal.

El aspecto político representa al gobierno dentro de la comunidad local, a su vez refiere al ejercicio de la organización del poder y en general de la administración de la comuna, todo esto de forma democrática puesto que son los ciudadanos, quienes deben elegir a sus autoridades, estableciendo una participación ciudadana democrática.

En cuanto al aspecto administrativo, este tiene relación directa con la prestación de los servicios que deben prestar los municipios, con el fin de satisfacer las necesidades de



la comunidad, estableciendo un sistema de organización local el cual no se encuentra sujeto ni recibe interferencia de autoridad o de organismo alguno.

El aspecto financiero tiene como prioridad, crear, recaudar e invertir de forma racional los recursos públicos y las rentas que se generen por autogestión, en la satisfacción de las necesidades de la comunidad, estos recursos además deben invertirse en la adquisición de bienes, ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos para así cumplir con el bien común de la comuna.

La autonomía municipal semiplena o relativa recoge tres aspectos de la autonomía plena, siendo estos, político, administrativo-funcional y económico-financiero, para la doctrina estos municipios son los que se clasifican como autónomos, con la única diferencia que no cuentan con la facultad de dictar su propio ordenamiento constitucional, como es el caso de la autonomía plena.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 134: "Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines".

El epígrafe de esta norma constitucional hace referencia a la autonomía del municipio de forma interpretativa, ya que dentro del cuerpo de la norma, cita que le es otorgada



con el fin de mejorar la eficacia en el cumplimiento de su finalidad, aunado a esto indica que el municipio a pesar de ser autónomo, opera por delegación estatal y por lo tanto debe actuar en base a las políticas del mismo.

También preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 253: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a. Elegir a sus propias autoridades; b. Obtener y disponer de sus recursos; y c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

Esta disposición constitucional reviste de mayor auge la autonomía que le ha otorgado al municipio, ya que la reconoce de forma expresa en la misma norma, además indica las principales facultades de todo ente autónomo, el cual puede darse sus propias autoridades, generar sus propios recursos y disponer de su patrimonio propio, de igual forma es quien dirige el ordenamiento de todo el territorio municipal.

En cuanto a la norma específica se trata el Artículo 3 del Código Municipal de Guatemala, regula: “Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus



ordenanzas y reglamentos”.

“Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República”.

Esta norma robustece lo preceptuado por la norma constitucional, puesto que establece lineamientos que van a en concordancia con las funciones y facultades principales que la Constitución Política de la República le otorga al municipio, en ejercicio de su autonomía y en forma general sostiene que su existencia tiene como finalidad la realización del bien común de todos sus habitantes.

3.2.1. Características de la autonomía municipal

La autonomía municipal al ser un principio constitucional se compone de las características siguientes:

- **Exclusión:** Por medio de esta característica la autonomía municipal únicamente admite en su actividad controles de legalidad, los cuales deben ser realizados por tribunales o entes previamente determinados en la ley, lo cual produce la exclusión de controles administrativos de otras administraciones públicas.

Esta caracteriza prioriza la autonomía local al excluir de forma tajante los controles



administrativos, cuando el municipio realiza sus actividades y ejerce su competencia propia, más no así en el caso que ejerza una competencia delegada por el Estado.

- Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: Esta característica refiere a que la determinación de un ámbito de acción de la comuna se complementa por la regulación que otras leyes ordinarias realizan sobre la misma materia, esto en virtud que la norma constitucional por sí sola no llega completar un mínimo de competencias para el actuar del municipio.

Estas leyes ordinarias y complementarias a la norma constitucional no cuentan con la libertad para poder arrogar o substraer competencias municipales en contravención con la autonomía contemplada en la Constitución; ambas legislaciones en conjunto regulan las competencias a los municipios.

- Autonomía y capacidad de organización: La declaración de autonomía que la Constitución hace al municipio le otorga plena capacidad de organización, por lo cual al contar con una administración autónoma es capaz de desarrollar a través de sus propias normas y ordenanzas la estructura orgánica y funcional que se adecue a las necesidades del municipio. Esta potestad organizacional debe ser desarrollada según los lineamientos que marca la Constitución y las leyes ordinarias de la materia.



- **Autonomía y suficiencia económica:** Para el correcto ejercicio de las competencias otorgadas al municipio, es indispensable contar los recursos económicos necesarios, caso contrario resultaría inoperante el desarrollo de proyecto municipales, por ello la misma legislación establece de que recursos debe disponer el municipio para poder llevar a cabo las obras y la prestación de servicios para el correcto cumplimiento de su finalidad y del bien de la comuna, a su vez la misma legislación establece, los límites para la fijación de tributos que ordene el municipio.

El importe que el Estado otorga al municipio se determina de forma discrecional, puesto que se basa en el monto que se haya logrado recaudar como presupuesto estatal y se fijara de igual forma según se determinen las necesidades efectivas de cada municipio.

- **Protección jurisdiccional de la autonomía local:** La propia Constitución establece los mecanismos para que cada municipio pueda accionar jurisdiccionalmente ante normas y decisiones de otras administraciones públicas, que tenga como fin contrariar la autonomía municipal constitucionalmente otorgada y así pueda darse una efectiva protección y garantía de la autonomía.

Las características que integran la autonomía municipal, no evidencian un poder soberano ejercido por el municipio ajeno al del Estado, por el contrario funciona paralelamente a este, pero la importancia del principio de autonomía municipal reconocido constitucionalmente apareja relevantes consecuencias para el actuar del municipio, ya que impide la subordinación en el ejercicio de su autonomía hacia la



administración estatal.

La descentralización administrativa y la autonomía municipal como principios establecidos constitucionalmente, reconocen a los municipios como entes autónomos en la esfera de los intereses que le corresponden, mismos que previamente han sido determinados por la legislación municipal y constitucional del Estado, de forma que, en ninguna circunstancia estas normas puedan crear o hacer surgir un municipio como ente no autónomo que deba depender en su actuar de la misma administración central.

3.3. Gobierno municipal

La actividad que desarrolla el gobierno del municipio debe realizarse con sujeción a los programas de trabajo estatales, colaborando con ellos ampliamente, esto con el fin de mantener una continuidad con la finalidad del Estado y en base a que siempre mantiene el municipio dependencia política del ente central. Como función principal el gobierno de la comuna debe desarrollar programas y proyectos en los que básicamente se logre determinar qué servicios municipales deben prestarse, cuando, donde, con qué frecuencia y qué cantidad de recursos humanos y físicos, son necesarios para su desarrollo.

3.3.1. Municipalidad de Guatemala

El ente del Estado encargado del gobierno del municipio es la municipalidad en su conjunto, la cual es presidida por el Concejo Municipal, esta es una institución



autónoma por disposición legal, ya que técnicamente no depende del gobierno central para el desarrollo de sus funciones. Está facultada para realizar y administrar los servicios públicos que se le han delegado y que son necesarios para el funcionamiento una ciudad o un pueblo.

La municipalidad tiene como una función prioritaria, el control, la planificación y la evaluación del crecimiento de la población y el desarrollo de su territorio. Aunado a esto debe prestar atención especial al aspecto social del municipio, su población, con énfasis en contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos y su desarrollo individual.

Estando facultada la municipalidad, en ejercicio de su autonomía, obtiene sus propios recursos estableciendo el pago de arbitrios, como por ejemplo boleto de ornato, Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) y tasas que se cobran en algunas gestiones, estos recursos económicos son necesarios para la prestación de servicios y realización de obras dentro de la comuna.

El aporte económico que el Estado por mandato constitucional otorga a cada una de las municipalidades del país, inicio de forma obligatoria a partir del año 1986, logrando consolidar la autonomía de los gobiernos locales.

Esta aportación presupuestaria tuvo lugar gracias al esfuerzo realizado por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), misma que surge formalmente el 19 de octubre de 1960.



Con la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, se replantea la necesidad de la descentralización estatal, basándose en un modelo que tienda a fortalecer el municipio y así lograr una concordancia en cuanto a políticas estatales, lo cual tiene como resultado el fortalecimiento y crecimiento estructural del país.

3.3.2. Concejo Municipal

Regula el Código Municipal de Guatemala en su Artículo 33: “Gobierno del municipio. 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”.

De esta norma jurídica se extrae que el Concejo Municipal es una corporación político-administrativo, desarrolla un perfil predominantemente deliberante, ejerce diversidad de funciones, destacando de estas la función política, en cuanto a fijar aspectos prioritarios y dictar ordenanzas que coadyuven a mejorar el desarrollo de la comuna.

El concejo es un órgano colegiado, cuenta con personalidad jurídica propia, recae sobre este la administración municipal, en virtud que ninguno de sus miembros de forma individual podría conducir correctamente un ente de tanta importancia para el municipio.

El carácter administrativo del concejo y su función como ente rector no debe perderse para el adecuado cumplimiento de sus funciones, según Younes: “La ineficacia y a



veces el desprestigio de los cabildos municipales, obedecen al hecho de que los ediles olvidan que han sido elegidos para disponer lo conveniente para la administración del distrito y se dedican a debates y discusiones propias de otras corporaciones o autoridades”.¹⁶

3.3.3. El alcalde

Es quien preside el Concejo municipal, a su vez es el encargado de ejercer la autoridad política como jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial, es también la primera autoridad de la policía administrativa del municipio o distrito, pues ejerce por disposición legal la jefatura de la policía municipal.

Para Agustín Montaña el alcalde o presidente municipal: “es el medio de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público”.¹⁷

El alcalde es el encargado de conservar el orden público en el municipio, siempre dentro del marco de sus competencias y con estricto apego a las leyes, dirigiendo la acción administrativa del municipio, es quien debe asegurar la prestación de los servicios a su cargo, además nombra, remueve y sanciona a los funcionarios que se encuentra a su cargo.

¹⁶ Younes Moreno, Diego. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 129.

¹⁷ Montaña, Agustín. **Manual de administración municipal**. Pág. 24.



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

La norma citada regula de forma muy general las principales funciones que se le atribuyen al alcalde, sin entrar a profundizar dentro de este cuerpo normativo el rol que desarrolla el alcalde dentro de la estructura del municipio, con la única salvedad en cuanto a la representación que ejercita, misma que no se contrapone a la que se le otorga al síndico municipal y que ejercita según sea el caso específico.

3.3.4. Síndicos y concejales

En cuanto a este funcionario municipal el autor Younes Moreno refiere: “Concretamente, siempre se ha conservado su espíritu de ejercer la vocería de la sociedad, en cumplimiento de las leyes y la observancia de la justicia”.¹⁸

Llamados también procuradores municipales, los síndicos por disposición legal son mandatarios de la municipalidad, teniendo a su cargo como función principal representar judicialmente a la municipalidad, además de procurar, defender y promover los intereses municipales, en caso de ausencia temporal del alcalde tiene la facultad

¹⁸ Younes. **Op. Cit.** Pág. 134.



para sustituirlo, son los encargados de fiscalizar el correcto actuar de los funcionarios municipales.

Los síndicos para cumplir con eficacia su función deberían ser abogados de profesión, a fin de que puedan cumplir con los requerimientos derivados de sus funciones, siempre observando las facultades y limitaciones que señalen los reglamentos municipales.

3.3.5. Juzgado de Asuntos Municipales

Tiene la facultad como encargados de ejercer la función sancionadora del municipio, para imponer sanciones (multas, remisiones) por incumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales, dictados por la Municipalidad, además de verificar el estricto cumplimiento de los mismos.

Preceptúa el Código Municipal de Guatemala en su Artículo 161: "Creación de juzgados de asuntos municipales. Para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos, demás disposiciones y leyes ordinarias, la Municipalidad podrá crear, según sus recursos y necesidades, los juzgados de asuntos municipales que estime convenientes y los juzgados de asuntos municipales de tránsito que considere necesarios. En la creación de juzgados podrá asignarse competencia por razón de la materia y territorio, según las necesidades del municipio".

Según lo regulado por la ley específica de la materia, estos órganos son creados por

una potestad volitiva de la comuna, según se ajuste a las necesidades de la misma; se hace énfasis en cuanto a que la naturaleza de este órgano es eminentemente administrativa y no jurisdiccional, por lo cual solo cuenta con una potestad sancionadora mas no coercitiva para el cumplimiento de dichas sanciones.

3.3.6. Policía Municipal

El fin jurídico y el de poder son fines que la teoría política ha establecido como fundamentales para el Estado, dejando relegados como secundarios los fines culturales, de esta teoría administrativa cobra preminencia y se extrae de entre todas las actividades administrativas que el Estado desarrolla la policiaca, como resultado del control jurídico y del poder estatal.

Esta teoría doctrinaria señala diversas clasificaciones de policía administrativa, en la cual se encuentran criterios en contraposición:

La policía estatal o policía de los países, es aquella a la que se le atribuyen todas las actividades policiacas reunidas, que el Estado central realiza en ejercicio de su competencia; la policía local por el contrario, se refiere a la suma de gestiones policiacas que realizan dentro de las corporaciones locales (municipalidades), como cuerpos de seguridad de la administración autónoma.

Dentro de las facultades más importantes de la administración autónoma, se encuentra la competencia local, esta se desarrolla al ejercer funciones policiacas que requieren



una amplia descentralización, esto en virtud que sus actividades se realizan en contacto directo e inmediato entre el órgano policiaco y la población, lo cual al Estado le resultaría imposible ya que no dispone de instituciones tan descentralizadas como en el caso de las administraciones autónomas territoriales (municipios).

Clasificación doctrinaria que hace notorio el hecho, que la contraposición entre la policía estatal y la policía local tiene su fundamento y surge del punto de vista jurídico-político y no el orgánico técnico.

Indica también Adolfo Merkl, al referirse al foco de concentración de las actividades propias de cada uno de estos tipos de policía que: "Objetos típicos de la policía de los países son la policía política, a quien compete la vigilancia y persecución de los movimientos y de las maquinaciones políticas contra el Estado; objetos típicos de la policía local son la policía de las calles, de los mercados, de incendios y la policía rural".¹⁹

Relacionada a esta contraposición se encuentra también la clasificación doctrinaria de la policía superior y la policía inferior, teniendo esta como objetivo principal el bien protegido por cada una, la policía superior coincide en preceptos con la policía estatal y la inferior con la policía local, debido a que el legislador de forma general mantiene las materias administrativas más importantes para los órganos centrales de la administración, dejando relegadas las de menor importancia a las autoridades locales.

¹⁹ Merkl, *Op. Cit.* Pág. 331.



Derivado de las dos clasificaciones citadas, en las que la actividad policiaca y el bien protegido son los aspectos más relevantes, hacen surgir una clasificación más general y espontánea, la policía de orden o de seguridad y una policía administrativa o especial.

Dicha clasificación policial surge para sintetizar el bien protegido de forma concreta, relevando la clasificación tradicional de la policía superior e inferior, debido a que establece como función de la policía de orden, realizar toda actividad policiaca encaminada a la protección de la tranquilidad, la seguridad y el orden, previniendo su perturbación de todo acto ilícito, mientras que, en el caso de la policía administrativa o especial se desarrollan actividades para la protección de determinados bienes administrativos y el orden administrativo del municipio.

Establece el Código Municipal de Guatemala en su Artículo 79: "Organización de la Policía Municipal. El municipio tendrá, si lo estima conveniente y cuenta con los recursos necesarios, un cuerpo de policía municipal, bajo las órdenes del alcalde. Se integrará conforme a sus necesidades, los requerimientos del servicio y los valores, principios, normas y tradiciones de las comunidades. En el ejercicio de sus funciones, la Policía Municipal observará las leyes de la República y velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal y el alcalde, respetando los criterios básicos de las costumbres y tradiciones propias de las comunidades del municipio. Un reglamento normará su funcionamiento".

De la norma citada se desprenden varios argumentos a analizar, iniciando con el hecho que dicho cuerpo policial puede crearse únicamente si la comuna cuenta con los



recursos necesarios para su subsistencia y funcionamiento, a su vez indica que el mismo actúa bajo el mando y órdenes del alcalde, por ende este responsable directo del actuar de sus elementos policiales.

Otro aspecto relevante es el hecho que al ejercer sus funciones, la policía municipal debe observar con estricto cumplimiento las leyes de la república, basándose en criterios de respeto hacia las costumbres y tradiciones de los pobladores de la comuna, con lo cual su actuar está condicionado a proteger y velar que toda actividad que estos desarrollen sea de beneficio y superación.

En referencia a la Policía Municipal la Municipalidad de Guatemala indica que: “La Policía Municipal, es equipo técnico humano especializado, con la mística de servir salvaguardando los bienes de la ciudad que se constituyen en el escenario de la vida cotidiana del vecino capitalino”.²⁰

²⁰ <http://www.muniguate.com/muni/entidades-municipales/policia-municipal/> (Consultado: 12 de abril 2015)





CAPÍTULO IV

4. Vendedores ambulantes, sus derechos y el conflicto con autoridades municipales

4.1. Vendedores ambulantes

Este término hace referencia a una categoría de trabajadores informales que siempre han existido dentro de la sociedad y que poco a poco se han hecho sumamente visibles en espacios públicos, a pesar de diversas acciones que buscan reprimirlos o que buscan coartar su actividad.

El número de estos trabajadores informales o vendedores ambulantes ha aumentado considerablemente en los últimos años, esto debido a múltiples factores socioeconómicos, como lo son, trabajadores poco calificados de la zonas rurales de la ciudad, así como la crisis económica generalizada y la falta de oportunidades en educación y empleo.

Este tipo de economía informal mantiene un vínculo estrecho en cuanto a la disponibilidad del espacio público urbano, siendo de las mayores dificultades con las que se topa esta actividad, la manera negativa en que generalmente la percibe la sociedad y la forma en que los espacios públicos son distribuidos por las autoridades administrativas.



Todos estos punto negativos generan como resultado que los vendedores ambulantes tengan que hacer frente a una situación compleja en la que se mezcla la persecución, la intolerancia y una reglamentación arbitraria por parte de las autoridades encargadas de las vías públicas.

De conformidad a como desempeñan su actividad los comerciantes informales o vendedores ambulantes se clasifican en comerciante ambulante, comerciante en la vía pública o comerciante ocasional.

4.1.1. Venta ambulante

Esta actividad comercial se manifiesta de distintas maneras variando por factores como la hora, el lugar, la retribución, el nivel de mano de obra, ya sea calificada o no y también se basa en la clase de productos o artículos que se venden y servicios que se ofrezcan.

Se le considera también a la venta ambulante como un medio de supervivencia para las personas con menos recursos, debido a que los ingresos que se perciben de dicha actividad varían ampliamente.

Los productos comerciados de esta forma, tienden a ser elaborados en los hogares o son productos agrícolas, que si bien serian difíciles de comerciar en un negocio formal, llegan a ser esenciales para la económica de las clases económicas medias y bajas, convirtiéndose de esta forma en una actividad comercial importante para el desarrollo



de muchas personas.

4.1.2. Vendedor o comerciante ambulante

Es el tipo de comerciante informal, que de forma individual, recorre calles, avenidas, pasarelas y banquetas dentro de un municipio, acarreado en carretas, carretillas, cualquier medio de transporte motorizado o bien sobre su propio cuerpo, la mercadería que destine para su actividad y de esta forma ofrecerla al público.

4.1.3. Vendedor o comerciante en la vía pública

Este tipo de comerciante informal de modo individual, se dedica la venta, promoción, anuncio de distintas mercaderías o presta y ofrece cualquier servicio que pueda desarrollar en la vía pública, cuando para el desarrollo de los mismos, utilice en el espacio físico público una instalación de forma fija o semifija.

4.1.4. Vendedor o comerciante ocasional

Son los comerciantes informales, que únicamente realizan su actividad comercial en la vía pública, cuando en un municipio se está realizando un acontecimiento extraordinario, pasado dicho a acontecimiento los vendedores se retiran del municipio y se trasladan en busca de otro evento en un municipio distinto.



4.2. Vía pública

La Ley de Tránsito en su Artículo 2 regula: “La vía pública se integra por las carreteras, caminos, calles y avenidas, calzadas, viaductos y sus respectivas áreas de derecho de vía, aceras, puentes, pasarelas; y los ríos y lagos navegables, mar territorial, demás vías acuáticas, cuyo destino obvio y natural sea la circulación de personas y vehículos, y que conforme las normas civiles que rigen la propiedad de los bienes del poder público están destinadas al uso común”.

Se infiere en la norma citada que la vía pública es un conjunto urbano, al cual se integran una serie de espacios e instalaciones agrupadas y definidas por sus ordenaciones, los cuales se encuentran constituidos para la estancia, desplazamiento y transporte de la población, a la vez que son bienes estatales su uso es público o común para los habitantes.

4.2.1. Tipos de vías públicas

Las vías públicas se clasifican en vías urbanas y vías interurbanas.

- Vías urbanas: Estas refieren a todas las vías que atraviesan por dentro de las ciudades o pueblos, a las cuales se les denomina calles, este tipo de vía debe poseer acceso por otra vía urbana.

Además debe contar con determinados requisitos, como encontrarse abierta sobre



terreno de uso y dominio público, de ser señalada como vía pública en un plano urbanístico, así también debe ser pavimentada y urbanizada según normas técnicas.

- Vías interurbanas: Son las vías que atraviesan a los alrededores de las ciudades urbanizadas o pueblos, a las cuales se les denomina carreteras y en ellas no es necesario contar con un plano técnico tan riguroso como en el caso de las vías urbanas.

4.3. Autoridad competente para regular el uso de la vía pública

Para determinar a qué autoridad le compete regular el uso de las vías públicas, se inicia citando lo que establece la Ley de Tránsito en su Artículo 4: "Competencia. Compete al Ministerio de Gobernación, por intermedio del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional, el ejercicio de la autoridad de tránsito en la vía pública, de conformidad con esta ley, salvo lo dispuesto en los Artículos 8 y 9".

Esta norma legal como punto de partida indica, que el Ministerio de Gobernación a través del Departamento de Tránsito de la Dirección de la Policía Nacional es la autoridad competente para regular el tránsito de la vía pública, sin embargo establece esta misma norma la salvedad a que refieren los Artículos 8 y 9 de este mismo cuerpo normativo.

Siguiendo este orden de ideas en su Artículo 8 la misma Ley de Tránsito regula: "Del



ejercicio de funciones de tránsito por las municipalidades. El organismo ejecutivo mediante acuerdo gubernativo, podrá trasladar la competencia de la administración de tránsito a las municipalidades de la república que se encuentren en condiciones de realizar dicha función eficientemente dentro de su jurisdicción...”.

El traslado de la competencia a una Municipalidad debe concretarse a través de un acuerdo gubernativo, el que posteriormente debe ser convalidado en el respectivo acuerdo municipal emitido el Concejo Municipal.

Este traslado de competencia se realiza en el año de 1998 a la Municipalidad de Guatemala por medio del Acuerdo Gubernativo número 67-98, emitido por el Ministerio de Gobernación, el cual en su Artículo 1 establece: “Delegar la competencia de la administración de tránsito a la Municipalidad de Guatemala, exclusivamente dentro de su respectiva jurisdicción. Dicha delegación no comprende en ningún caso, las facultades para reglamentar temas relativos a licencias de conducir, placas de circulación, seguros, registro de conductores y de vehículos y otros asuntos de observancia general”.

Por último y siendo requisito indispensable para que se concrete el traslado de competencia de tránsito, se convalida por medio de Acuerdo Municipal, emitido por el Concejo Municipal, con fecha 23 de febrero del año 1988 el cual establece en su Artículo 1: “Convalidar el traslado de la competencia de autoridad de tránsito a la Municipalidad de Guatemala, circunscribiéndose su ejercicio al área jurisdiccional del municipio de Guatemala, conforme las disposiciones contenidas en el Acuerdo



Gubernativo número 67-98 de fecha once de febrero de 1998, que entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, lo cual se realizó el día 13 de febrero del año en curso”.

Por medio estas normas legales se determina entonces que la competencia en materia de tránsito compete a la Municipalidad de Guatemala, entendiendo como tránsito según lo que regula la Ley de Tránsito en su Artículo 1: “...por tránsito deben entenderse todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre y acuática de las personas y vehículos, sus conductores y pasajeros, estacionamiento de vehículos, señalización, semaforización, uso de vías públicas, educación vial y actividades de policía, relacionadas con el tránsito en las vías públicas”. (El subrayado es propio).

La facultad de regulación, control y ordenamiento de la vía pública, que se le otorga a la Municipalidad de Guatemala, es ejercida por medio de sus agentes tanto de Policía Municipal como Policía Municipal de Tránsito.

4.4. Derechos humanos

Estos derechos se reconocen a cada individuo por el solo hecho de ser personas humanas, sin discriminación alguna, a la vez se encuentra una diferencia en la forma de su ejercicio y protección cuando se reconocen entre los mismos ciudadanos o por parte del Estado, en virtud que la ley regula que toda persona puede realizar conductas que esta no prohíba y por el contrario al Estado se le está facultado para realizar

únicamente lo que la ley le permita.

“Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos frente a las acciones que menoscaban las libertades fundamentales y la dignidad humana”.²¹

Una fue histórica importante en materia de reconocimiento de los derechos humanos, se verifica con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, emitida en Francia en el año de 1789, en esta declaración se encuentra un vínculo firme entre la sociedad y el Estado, debido a que no solo proclama el reconocimiento y protección de derechos sino que a su vez busca equilibrar el ejercicio de los mismos, esto en virtud que el Estado no sólo tiene el deber de reconocer los derechos humanos, sino también respetarlos y defenderlos dentro del límite legal.

Es de esta forma que en Guatemala con la proclamación de la Constitución Política de la República de 1985, se crea la institución del Procurador de los Derechos Humanos, a través de la cual se pretende fortalecer el Estado de Derecho; surge este funcionario como un delegado del Congreso de la República y dentro las atribuciones que le atañen, se encuentran como principales la de investigar y denunciar cualquier acto que lesione los intereses de las personas y que violente los derechos humanos que el Estado está obligado a garantizar.

Es conocido también como defensor del pueblo, esta institución existe en muchos

²¹ http://www.ohchr.org.gt/conceptos_basicos.asp (Consultado: 20 de abril 2015)



países, e incluso en algunos a una escala menor, en comunidades autónomas y estados federales, siendo en estos casos sus principales funciones la de supervisar actos y resoluciones de la administración pública a su vez su actuar se encuentra encaminado a verificar si se respetan los derechos consagrados en cada constitución o si la administración ejecuta su actuar con apego a las leyes y los intereses comunales.

“Tiene como funciones proteger los derechos individuales, sociales, cívicos, culturales y políticos comprendidos en el título II de la Constitución, de manera fundamental la vida, la libertad, la justicia, la paz, la dignidad y la igualdad de la persona humana, así como los definidos en tratados o convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala”.²²

Los derechos humanos se clasifican en generaciones, teniendo como referencia los derechos que se pretende proteger, para el punto de este estudio se refiere a los derechos de primera generación o derechos civiles y políticos y los derechos de segunda generación o derechos sociales.

4.4.1. Derechos civiles y derechos políticos

Dentro de la amplia gama de derechos que se protegen se encuentran los derechos civiles y políticos, los derechos civiles son los que pertenecen una persona humana en sí, por ser persona, la extensión de estos enmarca tanto los individuos nacionales como extranjeros, que se encuentran dentro de un Estado, por otra parte los derechos

²² <http://www.pdh.org.gt/procurador/funciones.html> (Consultado: 20 de abril 2015)



políticos son adquiridos por las personas cuando ejercen como miembros activos del Estado, esto es en referencia a su ciudadanía.

De esta cuenta se ejercen derechos civiles cuando se realizan actos de la vida privada y derechos políticos cuando se realiza tareas que repercuten de modo oficial en el Estado.

En contraposición el autor Borja nos remite a Ossorio quien indica: “que realmente esa distinción entre los derechos individuales (civiles) y los políticos es arbitraria, pues en un buen examen no hay ningún derecho que sea individual, ya que al sujeto humano afectan todos de igual manera”.²³ (sic.)

Existe entonces una doble calidad del individuo, por una parte como persona humana, ya que le corresponden todos los derechos sin discriminación, en virtud que son derechos inherentes a su calidad humana y por otra parte le corresponden derechos políticos, como miembro activo del Estado, los cuales le facultan para que pueda tener acción dentro de la vida cívica del mismo.

Se presenta en algunos casos cierta complejidad al delimitar unos derechos y otros, pero en forma general son considerados por algunos autores como derechos civiles, el de la vida, el de la libertad, el de la seguridad personal, el de la honra el de la propiedad, el de inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, el de formar un hogar, el de libre manifestación del pensamiento, el de libertad de conciencia y de religión.

²³ Borja, Rodrigo. **Las declaraciones de derecho en derecho político y constitucional**. Pág. 337.

Se les considera como derechos políticos, el de participar en el gobierno del Estado, el de participar activamente en partidos políticos, desempeñar cargos públicos, elegir y ser electo, entre otros referentes a la actividad política de la comunidad.

4.4.2. Derechos sociales

A consecuencia del desarrollo industrial y la producción capitalista generada por los Estados Unidos de Norteamérica y los países de Europa durante el siglo pasado, surgen nuevas corrientes dentro del pensamiento jurídico, las cuales hicieron notable el hecho que además de la existencia compartida de derechos civiles y políticos, se acrecentara la necesidad de reconocer una nueva serie de derechos, conocidos estos como derechos sociales.

Indica el autor Borja citado por Aguirre: "Las nuevas relaciones de producción que trajó consigo la primera revolución industrial dieron oportunidad para que los pensadores políticos y los economistas descubrieran la existencia de este nuevo tipo de derechos conexos con el proceso de producción industrial".²⁴ (sic.)

Fueron las escuelas del socialismo utópico, el socialismo democrático y el socialismo marxista, quienes dieron origen y declararon en favor de las fracciones más vulnerables económicamente de la población, los derechos sociales.

Con el reconocimiento internacional de la Declaración Universal de los Derechos

²⁴ Aguirre Ramos, Carlos Enrique. **Derecho constitucional: compilación**. Pág. 94.



Humanos, se establecen de manera formal una serie de novedosos derechos sociales, los cuales tienen un doble objetivo, proteger los derechos individuales y humanos de toda persona y a su vez garantizar la justicia social y la seguridad económica.

De manera general al referirse a derechos sociales, se menciona que estos radican en prestaciones y servicios que el Estado está obligado a brindar, con especial énfasis en beneficiar a determinados sectores de la población, considerados como vulnerables.

Esta clase de derechos otorga al individuo de un mínimo de garantías en cuanto a seguridad económica se refiere, resguardándole de cualquier contrariedad o peligro que atente, si no su vida, lo referente a su dignidad y su libertad de actuar, esto responde a que en esencia la seguridad económica es un parámetro determinante para que se pueda gozar de libertad económica efectiva.

Como señala el autor Aguirre: “Se ha definido a los derechos sociales como las prestaciones jurídicamente exigibles del Estado a favor de los sectores económicamente más débiles de la sociedad, otorgadas con la finalidad de restablecer la igualdad real entre las personas”.²⁵

De manera formal todos los derechos sociales son aplicables a cada uno de los individuos de un Estado, pero sociológicamente son atribuidos a las clases trabajadoras, en virtud de estas afirmaciones el Estado moderno ha tomado de modo preferencial la protección de los intereses y derechos de los trabajadores, a los cuales

²⁵ Ibid. Pág. 101.



se les considera que son la parte más débil en las relaciones económicas de trabajo.

4.5. Derechos y normas en conflicto al realizar el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública

La utilización de la vía pública para diversos objetivos o bien adicionales a los que se les destino en un inicio por el Estado, han cobrado importante relevancia, debido a que en los últimos años y mayor escala se desarrolla actividades comerciales informales que no necesariamente son ilegales y esto se aprecia como una realidad, pero llegan al punto de confrontación por una legislación altamente prohibitiva y que de su aplicación se genera que una serie de derechos de los seres humanos se transgredan.

A pesar de existir instituciones y funcionarios, los cuales tienen como funciones principales la protección de los derechos fundamentales de toda persona, como bien regula la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 274, recayendo esta función en el Procurador de Derechos Humanos, tal tutela no se aprecia, ni se manifiesta al momento que los vendedores ambulantes son retirados de la vía pública por las autoridades municipales.

Si bien se garantiza de igual forma el libre tránsito o locomoción por las vías públicas, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 26, el Estado también debe garantizar la libertad de trabajo y comercio como una obligación social, Artículos 43 y 101 del mismo cuerpo normativo.



Es en casos concretos como el del retiro de los vendedores ambulantes de la vía pública, en dónde el Estado se encuentra obligado a buscar un punto medio y equitativo en la ejercitación de varios derechos, sin que este mismo actuar genere perjuicio a otros derechos de igual importancia, puesto que el Estado se encuentra organizado para la protección de las personas y es deber del mismo garantizarles, seguridad, paz y desarrollo integral, todo esto en virtud que su finalidad es la realización del bienestar general, como bien citan los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las normas citadas son preámbulo para identificar la problemática que se genera de la aplicación del Artículo 24 de la Ley de Tránsito, en el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública, la cual establece: “Retiro de cosas, vehículos, materiales, propaganda u otros. La autoridad de tránsito está facultada para retirar de la vía pública cualquier cosa, vehículo material, propaganda u otro que obstaculice la circulación de personas y vehículos y para trasladarla y depositarla, a costa del propietario, en los predios habilitados para tal efecto”.

La citada norma sirve de base legal a las autoridades municipales para realizar el retiro de cualquier obstáculo, incluyendo a los vendedores ambulantes que desarrollan su actividad comercial en la vía pública, función que desarrolla la Policía Municipal y Policía Municipal de Tránsito como entes delegados y encargados de regular la vía pública y por ende encargada de estos procedimientos, como indica la misma Municipalidad de Guatemala: “Su objetivo es minimizar las vulnerabilidades y amenazas de toda índole, que atenten contra la integridad y seguridad de los usuarios de servicios



municipales, e instalaciones, garantizar la seguridad en los lugares donde desarrollen actividades que realizan las diferentes direcciones municipales, así como rescatar el espacio público que la población de la economía informal ocupa diariamente en los sectores atractivos para sus actividades en diferentes zonas de la ciudad".²⁶ (El subrayado es propio).

Esta norma legal ha quedado fuera de contexto para justificar la realización de dicho procedimiento, puesto que no indica cómo se debe tratar a las personas que intervienen o que son afectadas con dicho retiro, lo cual genera que de forma arbitraria se violenten derechos humanos garantizados por la misma Constitución Política de la República de Guatemala.

A la vez que derechos humanos constitucionales, como el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de la persona humana, la paz y el desarrollo integral, son violentados también se violentan derechos de propiedad, debido a que los puestos de venta y las mercaderías que se comercian son muchas veces destruidos al realizar el procedimiento de desalojo, imposibilitando la recuperación de los mismos y generando pérdidas a los vendedores, menguando así los pocos ingresos que estos puedan tener para el sostenimiento de sus familias.

Si bien no se discute la legitimidad de las autoridades municipales para realizar dicho procedimiento, debido a que es la Ley de Tránsito la que fundamenta su actuar, lo discutible y por tanto el punto central del conflicto jurídico social, es el modo en el que

²⁶ <http://www.muniguate.com/muni/entidades-municipales/policia-municipal/> (Consultado: 25 de abril 2015)



se realiza, esto se debe a que el Artículo 24 de este cuerpo normativo ya no se ajusta a la realidad que se vive en el país, debido al aumento del comercio informal, con lo cual se afectan los intereses de clases económicas débiles, al vedarles sus medios de subsistencia.

Es por ello que se analiza la reforma del Artículo 24 de la Ley de Tránsito, en el sentido no de coartar las facultades de las autoridades municipales, sino buscando la protección de los derechos y bienes de las personas, para ello es necesario que al realizarse el retiro de los vendedores ambulantes de la vía pública, se cuente con la intervención de delegados de la Procuraduría de los Derechos Humanos, para que durante todo el procedimiento, se observen las garantías mínimas de las que goza toda persona por el solo hecho de ser humana, a su vez se protejan los bienes particulares de los vendedores y así sean trasladados de forma debida a los predios municipales, como cita la norma objeto del conflicto, sin generar pérdidas en su economía.

4.6. Propuesta de reforma al Artículo 24 de la Ley de Tránsito para normar el retiro de vendedores ambulantes de la vía pública

DECRETO NÚMERO XXX-2015

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO



El Estado tiene como fin y deber, garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral como personas, se organiza con el objeto de lograr la realización del bien común, según lo establece la Constitución Política de la República en sus Artículos 1 y 2, a su vez garantiza la propiedad privada y su protección en sus Artículos 39 y 41, además de reconocer la libertad de comercio y trabajo en su Artículo 43.

CONSIDERANDO

Que se torna necesario adecuar la legislación a las situaciones que se generan en el entorno social, velando por la integridad física del ser humano y las relaciones armoniosas entre los miembros de la sociedad guatemalteca, garantizando en todo momento el bien común y el desarrollo integral.

CONSIDERANDO

Que actualmente se han suscitado acontecimientos en los que agentes de la Policía Municipal de Tránsito o Policía Municipal, han encontrado difícil poder realizar sus funciones en cuanto a regular el orden y libre tránsito en la vía pública, específicamente al momento de mantenerlas libres para el tránsito de personas o vehículos y que derivado de este actuar se han cometido arbitrariedades en contra de un determinado sector de comercio informal de la sociedad.



POR TANTO:

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere la literal a) del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

REFORMA A LA LEY DE TRÁNSITO

DECRETO NÚMERO 132-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 1. Se adiciona un párrafo al Artículo 24 de la Ley de Tránsito, Decreto Número 132-96 del Congreso de la República, el cual queda así:

“En el caso de retiro de ventas y comerciantes informales, se encontrarán presentes durante el procedimiento de desalojo por lo menos dos delegados de la Procuraduría de los Derechos Humanos, quienes deberán velar por el respeto a los derechos humanos e informaran de cualquier conducta arbitraria por parte de las autoridades municipales que menoscaben los derechos humanos individuales de quienes intervengan en dicho procedimiento”.

ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente Decreto fue aprobado por más de las dos terceras



partes del total de diputados que integran el Congreso de la República, y entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL DÍA XX DEL MES DE XX DEL AÑO 2015.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El trabajo de investigación surgió con base a la información expuesta tanto por medios de comunicación escrita como audiovisual, en donde se percibe hechos que de forma clara denotan un abuso de autoridad y un irrespeto por los de derechos humanos garantizados constitucionalmente, además se verificó que el Estado es incapaz de garantizarle seguridad, integridad y bienestar al sector de la población dedicado a la economía informal al realizarse diligencias de retiro de vendedores informales de la vía pública por parte de las autoridades municipales.

La venta ambulante es informal en la mayoría de casos, debido a que son muy pocas las que se registran para desarrollar su actividad ante la Municipalidad de Guatemala, debido a esto funcionan por así decirlo fuera de la ley, sin autorización, ni instalaciones adecuadas, esto provoca que los vendedores ambulantes tengan serias dificultades para realizar sus actividades de subsistencia, se les considera incluso como delincuentes y como un obstáculo para el correcto avance y ordenamiento de las ciudades.

La actividad de venta que se desarrolla informalmente es difícil de reglamentar en virtud de la misma movilidad e informalidad que representa, ya que los vendedores ambulantes se desplazan de lugar en lugar de conformidad con los acontecimientos realizados en una ciudad.

Derivado de todas estas irregularidades es que se suscitan enfrentamientos con las



autoridades municipales y con frecuencia las personas incluso pagan sobornos para poder seguir vendiendo sus productos, esto con el fin de evitar desalojos de la vía pública o en su caso la confiscación o destrucción de sus mercaderías en el mismo acto de desalojo.

Debido a que las personas que se dedican al comercio informal no cuentan con una legislación actual que se ajuste a realidad que se vive día a día, es que se torna imperativo y necesario la reforma de las normas que regulan el procedimiento de retiro de obstáculos de la vía pública, en específico el Artículo 24 de la Ley de Tránsito, en el cual deben intervenir al momento de la diligencia de desalojo representantes de la Procuraduría de los Derechos Humanos, para que se cuente con la verificación y tutela de los derechos que les son inherentes a las personas y de esta forma el Estado pueda cumplir con sus fines de garantizarle seguridad e integridad a sus habitantes.



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa S.A., 1979.

AGUIRRE RAMOS, Carlos Enrique. **Derecho constitucional: compilación**. 2ª ed. Guatemala: (s.e.), 2007.

BORJA, Rodrigo. **Las declaraciones de derecho en derecho político y constitucional**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica México, 1991.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. 1ª ed. Guatemala: Ed. Orión, 2010.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo teoría general y procesal**. 19ª ed. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2009.

DEMICHELI, Alberto. **Relaciones entre el municipio y el Estado**. Habana, Cuba: (s.e.), Primer Congreso Panamericano de Municipios, 1938.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Régimen jurídico municipal en México**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

<http://cultura.muniguate.com/index.php/section-table/43-fincaaurora/177-histoira1>
(Consultado: 15 de marzo 2015)

<http://www.muniguate.com/muni/entidades-municipales/policia-municipal/> (Consultado: 12 de abril 2015)

http://www.ohchr.org.gt/conceptos_basicos.asp (Consultado: 20 de abril 2015)

<http://www.pdh.org.gt/procurador/funciones.html> (Consultado: 20 de abril 2015)

KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho y del Estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Universitaria, 1987.



MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Serie C. Vol. XI. Madrid, España: Editorial Revista de derecho privado Madrid, 1935.

MONTAÑO, Agustín. **Manual de administración municipal**. 2ª ed. México: Ed. Trillas, 1990.

PASCAUD EN ALBI, Fernando. **La crisis del municipalismo**. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

QUINTANA ROLDAN, Carlos. **Derecho municipal**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo español**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

YOUNES MORENO, Diego. **Curso de derecho administrativo**. 9ª ed. Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 2014.

Legislación:

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

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

Ley de Tránsito. Decreto 132-96 del Congreso de la República.

Acuerdo Gubernativo 67-98. Ministerio de Gobernación.

Acuerdo Municipal de Convalidación del traslado de la competencia de tránsito a la Municipalidad de Guatemala. Concejo Municipal de Guatemala.