

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

**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE JUTIAPA DURANTE  
LA DÉCADA 2004-2014**

**MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA**

**GUATEMALA, AGOSTO 2016**

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

**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE JUTIAPA DURANTE  
LA DÉCADA 2004-2014**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, agosto 2016**

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

|             |                                     |
|-------------|-------------------------------------|
| DECANO:     | Lic. Gustavo Bonilla                |
| VOCAL I:    | Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil       |
| VOCAL II:   | Licda. Rosario Gil Pérez            |
| VOCAL III:  | Lic. Juan José Bolaños Mejía        |
| VOCAL IV:   | Br. Jonathan Josué Mayorga Urrutia  |
| VOCAL V:    | Br. Freddy Noé Orellana Orellana    |
| SECRETARIO: | Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar |

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 13 de agosto de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, CARLOS DIONISIO ALVARADO GARCÍA  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA, con carné 200610400,  
 intitulado GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE JUTIAPA DURANTE LA DÉCADA  
2004-2014.

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 06 / 01 / 2016 f)

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)

**Lic. Carlos Dionisio Alvarado García**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

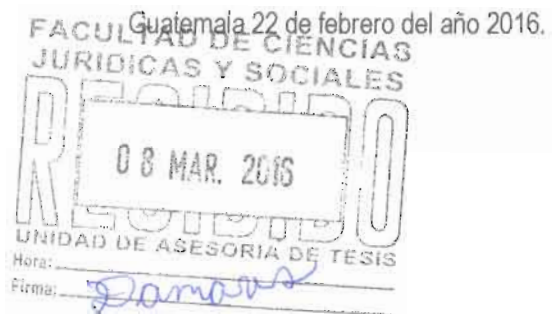




Alvarado & García Asociados  
Abogados y Notarios  
Bufete Corporativo



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



Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese despacho y demás labores profesionales.

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de asesor del trabajo de tesis de la bachiller **MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA**, intitulado: **"GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE JUTIAPA DURANTE LA DÉCADA 2004-2014"**; es procedente dictaminar respecto a la asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones.

- i. La estudiante **MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA**, en su trabajo de tesis, enfoca con bastante propiedad con apoyo en el derecho positivo y la doctrina, sobre la forma de gobierno y como se administra en el departamento de Jutiapa..
- ii. El tema es abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusión discursiva, así como regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y derecho ordinario aplicable al mismo, lo que hace de este trabajo un documento de consulta y utilidad a quien esa clase de información necesite.
- iii. Aunado a lo expuesto, se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y uno (31) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ya que las técnicas que se utilizaron fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.
- iv. El contenido del trabajo de tesis tiene relación con la conclusión discursiva, siendo la bibliografía empleada la correcta y relacionada con las citas bibliográficas de los capítulos. A la sustentante, le sugerí ampliar sus capítulos, introducción y bibliografía, bajo el respeto de su posición ideológica; quien se encontró conforme con llevarlas a cabo, y por último pude constatar que la bibliografía era la adecuada para la elaboración del tema.
- v. El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño y personalmente me encargué de guiarla durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas de investigación y los métodos analíticos y sintéticos; con lo cual se comprobó la hipótesis planteada.



Alvarado & García Asociados  
Abogados y Notarios  
Bufete Corporativo



- vi. No fueron necesarios la presentación de cuadros estadísticos, debido a que la investigación no lo ameritaba.
- vii. El lenguaje empleado durante el desarrollo de la tesis es correcto y el contenido de la misma es de interés para la ciudadanía guatemalteca, siendo el trabajo un aporte técnico y científico para los estudiantes y catedráticos que manejen el tema del derecho administrativo.
- viii. Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías análisis y aportes tanto de orden legal como académico, ello en atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultando como relevante el contenido analítico inserto en todo el trabajo de investigación
- ix. Aunado a lo anterior manifiesto expresamente que con la bachiller **MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA**, no me unen nexos de parentesco, amistad íntima o enemistad, ni cualquier otro tipo de relación que pudiera afectar la imparcialidad de este dictamen, la cual ofrezco sin ningún interés directo o indirecto.
- x. En consecuencia en mi calidad de **asesor** de tesis me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de la autora amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo como su atento y seguro servidor.

Deferentemente;

Carlos Dionisio Alvarado García  
Asesor  
Col. 9824

Lic. Carlos Dionisio Alvarado García  
ABOGADO Y NOTARIO



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 13 de mayo de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MARÍA FRANCISCA ESQUIVEL VEGA, titulado GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE JUTIAPA DURANTE LA DÉCADA 2004-2014. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/srrs



Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas  
 Secretario Académico



Lic. Avidán Ortiz Orellana  
 DECANO





## DEDICATORIA

### A DIOS:

Gracias por tener planificada mi vida desde antes de crearme, por hacer realidad sus promesas en mí y por darme la oportunidad de cumplir los deseos de mi corazón. Gracias por llevarme en tus brazos cuando yo ya no podía más.

### A MI MADRE:

Tomasa Vega Alveño, gracias por tus constantes cuidados, tu confianza y por tus palabras que me hacen sentir que todo lo puedo.

### A MIS HERMANOS:

Brayan Alfredo Mendoza Vega y Estela Patricia Esquivel Vega, por ser parte de mi vida, su apoyo incondicional.

### A MIS SOBRINOS:

Antony y Sandy Nayely Citan Esquivel, espero servirles de ejemplo y los insto a luchar y alcanzar todos los sueños y metas que se propongan. Nunca se den por vencidos. No permitan que la luz que hay en ustedes se apague.

### A MIS ABUELOS:

Gregoria Alveño y Ovidio Vega, por su gran amor y ternura incondicional, mi mejor ejemplo de sabiduría y humildad.

### A MI TÍA:

Vilma Vega Alveño, por sus consejos, afecto y cariño.

### A MIS PADRINOS:

Gracias por compartirme sus conocimientos y consejos.

### A GUATEMALA

Por prestarme su territorio y enseñarme su riqueza

### A:

Mi querida Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser la mejor escuela de aprendizaje en la que pude haber alcanzado mi sueño.





## PRESENTACIÓN

Este informe contiene un análisis relacionado al gobierno y administración del departamento de Jutiapa debido al impacto que ha tenido en la sociedad guatemalteca. De igual forma se analizan algunos artículos del Código Municipal el cual se implementa en la actualidad para contribuir en el desarrollo a nivel departamental como municipal.

También se analizarán las causas que impiden que actualmente el gobierno municipal logre el progreso a nivel de municipalidad para que administren de forma eficiente y diligente mediante métodos y estrategias efectivas de progreso y desarrollo.

La investigación se basó en el ejercicio al derecho de desarrollo económico, social y cultural dando un impulso racionalizado al desarrollo integral de país. Tanto la Constitución Política de la República de Guatemala como el Estado de Guatemala le debe garantizar a los habitantes guatemaltecos, por lo que tienen que crear y gestionar las condiciones que faciliten la administración del Concejo Municipal.

## HIPÓTESIS



La realidad social y política del Departamento de Jutiapa en cuanto a su forma de gobierno y administración municipal, comprueba la inexistencia de la descentralización, por lo que es necesario que se consolide la dependencia de concejos como organizaciones públicas subordinadas al Ejecutivo en Guatemala dada su naturaleza jurídica.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis puesto que a nivel municipal, del departamento de Jutiapa, en el ámbito de gobierno y administración municipal no existe la descentralización adecuada. Llevando a cabo únicamente proyectos con intereses políticos olvidándose así de la población humana y sus necesidades.

De igual forma, El Concejo Municipal que actualmente administra deben consolidar con valores cada dependencia, concejo u organización pública encauzándolo a un camino de progreso y desarrollo a nivel municipal.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

|  |    |
|--|----|
| 1. Gobierno.....                                     | 1  |
| 1.1. Generalidades.....                              | 1  |
| 1.2. Definición.....                                 | 3  |
| 1.3. División de poderes.....                        | 4  |
| 1.3.1. Definición.....                               | 4  |
| 1.3.2. Sistema de frenos y contrapesos.....          | 6  |
| 1.3.3. Organismos y órganos extrapoder.....          | 7  |
| 1.3.4. Regulación legal.....                         | 8  |
| 1.4. El poder público.....                           | 14 |
| 1.5. El Estado constitucional de derecho.....        | 16 |
| 1.5.1. Definición.....                               | 17 |
| 1.6. Sistemas de gobierno con poderes divididos..... | 17 |
| 1.6.1. Generalidades.....                            | 18 |
| 1.6.2. Sistema de gobierno guatemalteco.....         | 19 |
| 1.7. Gobierno central.....                           | 21 |

### CAPÍTULO II

|  |    |
|--|----|
| 2. Gobierno municipal.....   | 23 |
| 2.1. Función del gobierno municipal.....   | 23 |
| 2.2. Clasificación de gobierno municipal atendiendo al grado de democratización..... | 24 |
| 2.3. Sistema de gobierno municipal guatemalteco.....                                 | 28 |

## CAPÍTULO III

|  |    |
|--|----|
| 3. Organización municipal.....                           | 29 |
| 3.1. Concejo Municipal.....                              | 29 |
| 3.1.1. Definición.....                                   | 29 |
| 3.1.2. Regulación legal.....                             | 30 |
| 3.1.3. Forma y período.....                              | 32 |
| 3.1.4. Integración.....                                  | 33 |
| 3.1.4.1. Otras autoridades.....                          | 36 |
| 3.1.5. Función.....                                      | 39 |
| 3.2. El municipio.....                                   | 39 |
| 3.2.1. Generalidades.....                                | 39 |
| 3.2.2. Etimología del municipio.....                     | 40 |
| 3.2.3. Teorías del municipio.....                        | 42 |
| 3.2.4. Definición de municipio.....                      | 45 |
| 3.2.5. Importancia de la administración municipal.....   | 47 |
| 3.2.6. Elementos del municipio.....                      | 47 |
| 3.2.7. El elemento teleológico del municipio.....        | 53 |
| 3.3. Marco jurídico del municipio.....                   | 54 |
| 3.4. Autonomía municipal.....                            | 55 |
| 3.4.1. Definición.....                                   | 56 |
| 3.4.2. Generalidades.....                                | 56 |
| 3.4.3. Antecedentes históricos.....                      | 57 |
| 3.4.4. Condiciones.....                                  | 58 |
| 3.5. El constitucionalismo y la autonomía municipal..... | 58 |
| 3.6. Obtención y disposición de recursos.....            | 58 |
| 3.7. El ordenamiento jurídico.....                       | 59 |
| 3.8. El patrimonio municipal.....                        | 59 |
| 3.9. Naturaleza jurídica del municipio.....              | 59 |

## CAPÍTULO IV

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 4.     | Constitución de un municipio.....                    | 61 |
| 4.1.   | Cabecera del nuevo municipio.....                    | 64 |
| 4.2.   | Clasificación de las competencias del municipio..... | 65 |
| 4.2.1. | Competencias que reconoce Guatemala.....             | 66 |
| 4.3.   | Actividades que realiza el municipio.....            | 66 |

## CAPÍTULO V

|        |  |           |
|--------|--|-----------|
| 5.     | Gobierno y administración del departamento de Jutiapa durante la década 2004-2014..... | 67        |
| 5.1.   | Características básicas del departamento de Jutiapa.....                               | 67        |
| 5.1.1. | Índice de desarrollo humano.....   | 68        |
| 5.1.2. | Pobreza.....   | 68        |
| 5.1.3. | La desigualdad.....  | 71        |
| 5.1.4. | Alfabetismo.....   | 71        |
| 5.1.5. | Cobertura educativa.....   | 72        |
| 5.1.6. | Salud.....   | 73        |
| 5.1.7. | La mortalidad infantil.....  | 73        |
| 5.1.8. | La desnutrición en la niñez.....   | 74        |
| 5.2.   | Organización de los vecinos.....   | 77        |
| 5.3.   | Proyectos de desarrollo social.....  | 77        |
| 5.3.1. | Consejos de desarrollo .....   | 78        |
| 5.3.2. | Organizaciones civiles apolíticas.....   | 78        |
| 5.3.3. | Asociación de ganaderos.....   | 80        |
| 5.3.4. | Asociación de Proyectos de Leche y Carne.....  | 79        |
| 5.3.5. | Cooperativas.....  | 80        |
|        | <b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>  | <b>83</b> |
|        | <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>85</b> |



## INTRODUCCIÓN

En Jutiapa, se constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público dejando la administración municipal como una forma de organización, en la que los propios habitantes establecen sus propias necesidades y son llenadas por medio de un gobierno municipal.

Derivado de lo anterior se cumplieron los objetivos esperados, ya que es necesario un análisis para establecer la necesidad de darle cumplimiento al Código Municipal creando mecanismos y estrategias funcionales que brinden apoyo para el buen funcionamiento y aplicabilidad de la ley mencionada.

La tesis quedó contenida en cinco capítulos de la siguiente forma: El capítulo uno contiene un análisis de gobierno, su división de poderes encausándolo a la forma de gobierno que adopta Guatemala; en el capítulo dos se hace un análisis del gobierno municipal, su funcionamiento, clasificación, estableciendo al final cuál es el sistema de gobierno municipal adoptado por los guatemaltecos. En el capítulo tres se analiza la forma de organización de la municipalidad, las competencias que reconoce Guatemala, así como las actividades propias del municipio. Por último en el capítulo cuatro se analiza la tesis del Gobierno y administración del departamento de Jutiapa durante la década de 2004 al 2014, sus características básicas como departamento enumerándolas desde su índice de desarrollo humano y enfoques a nivel social, cultural, educacional y de salud entre otros aspectos, así como las formas de

organización y proyectos desarrollados para lograr un progreso a nivel municipal y por último, se plantea la necesidad de la correcta aplicabilidad brindando apoyo a instituciones municipales para que se le den cumplimiento total a cada proyecto por el bien de la sociedad.

La metodología de investigación consistió en el uso de los siguientes métodos: El analítico para estudiar la importancia de la correcta administración Municipal y su regulación a nivel municipal como departamental y por qué no decirlo como país que es el ideal esperado; el deductivo para determinar las características para poder explicar ampliamente desde el término gobierno, sus clases hasta llegar a la porción mínima de lo que es concejo municipal, temas encuadrados en su respectivo ordenamiento jurídico; regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, Código Municipal, Ley de Descentralización y el sintético para elaborar el marco teórico que fundamenta este informe. Para la recolección del material que dio base al tema se utilizó la técnica bibliográfica documental.

Esperando que la información contenida en el presente informe, sea de ayuda para que las personas conozcan que cada municipio cuenta con un concejo municipal que gobierna y administra, es autónomo, capaz de tomar decisiones y que están al servicio del municipio y no el municipio al servicio de la municipalidad.





## CAPÍTULO I

### 1. Gobierno

Gobierno es el conjunto de órganos e instituciones de un Estado por medio del cual se cumple la función del poder político dentro de una sociedad.

#### 1.1. Generalidades

Luego de haber definido brevemente el término Gobierno, cabe mencionar que existen distintas concepciones acerca del término Gobierno ya que algunos autores lo explican desde un sentido estricto y otros en sentido amplio. La definición más común o aceptada podría ser que un “Gobierno es el órgano institucional que estructura y dota de estabilidad al poder político en su cometido de gobernar”.<sup>1</sup> “En algunos sistemas políticos también puede ser denominado Gabinete, y en otros se equipara con el Concejo de ministros. Si lo definimos desde el punto de vista de la Ciencia Política, el término Gobierno sirve para designar el conjunto de los órganos e instituciones públicas de un país, en su sentido más amplio, y desde la perspectiva del derecho constitucional, en un plano más estricto, el grupo de los altos funcionarios que ostentan el poder ejecutivo y la potestad reglamentaria, y que tienen capacidad reconocida para determinar las directrices económicas, políticas y sociales fundamentales del Estado.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pereira Orozco, Alberto. **Sistema de frenos y contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala.** Pág. 16

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág. 17



El bien común consiste en el bienestar de toda una colectividad o de un pueblo, con derechos que deben ser respetados. El Estado tiene un pueblo o población a quien gobernar, que será un grupo de personas elegido por el pueblo, que le entregan en sus manos el manejo de un territorio, incluyendo sus instituciones, bienes y el dinero para que este pequeño grupo denominado Estado a través de sus organismos e instituciones administren al país a su cargo. Es decir que el pueblo a través del sufragio electoral que se realiza cada cuatro años. Buscando cada vez elegir a personas idóneas para que estos realicen sus funciones lo mejor posible; objetivo que muchas veces se queda solamente en un ideal. Ya que se ve frustrado por el mal manejo de los gobernantes.

Todo Estado necesita un gobierno capaz de enfrentar retos posibles de superar que beneficien a la mayoría de los habitantes logrando así el bien común. El bien común que debe ser el poder suplir la mayoría de las necesidades mínimas del pueblo de Guatemala. El gobierno y la administración de un Estado deberá estar integrado por personas idóneas, con capacidad de ejercicio, responsables, preferentemente si tienen una visión a corto, mediano y largo plazo, pensando que el país al que están gobernando necesita una estabilidad no solamente económica o política, sino que necesita un empuje del pueblo hacia nuevos horizontes que tengan como fin el desarrollo y progreso humano e intelectual de la mayoría.

Si nos damos cuenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el fin supremo del Estado de Guatemala es el bien común, eso significa que el gobierno debe luchar para que efectivamente se lleven a cabo estrategias que

beneficien a todo el pueblo y no sólo a la minoría, ya que muchas veces la gente más desposeída es la que se ve más perjudicada, mientras que las personas con dinero y por qué no decirlo, las personas que evaden el fisco. Puede decirse que evadir el fisco no es importante, pero la verdad es que si no lo evadieran se pudieran suplir más necesidades importantes y necesarias para la población más necesitada. No estamos hablando de cualquier población sino que hablamos de nuestros hermanos guatemaltecos.

## 1.2. Definición

El gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico.

Puede ser analizado desde tres puntos de vista: según actores, como un conjunto de funciones, o por sus instituciones. La misión del gobierno es crear un sistema de auto-protección social para y con las familias que viven en el Estado, seguro al largo plazo, autofinanciable, de muy buena calidad y sin corrupción. Prioritariamente asegurar el futura de la salud, educación, crédito, propiedad, pensión, vivienda.

Puede decirse que el gobierno es la manifestación del Estado en el ejercicio del poder. Según Víctor Manuel Duran dice que "El Gobierno es o son todas las instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan en un Estado". O también puede decirse que Gobierno "son los representantes de la población que ejercen los poderes administrativos y políticos". De tal manera que el Estado de Guatemala está definido,



según la Constitución Política de la República de Guatemala como un sistema de Gobierno republicano, democrático y representativo.<sup>3</sup>

Algunos estudiosos han hecho la aclaración de que los términos gobierno y Estado no son sinónimos; ya que no significan lo mismo. Dejando claro que gobierno es aquel que cambia, es la dirección o administración del Estado. Y Estado que no cambia, ya que este permanece, perdura.

Según Guillermo Cabanellas el término Estado puede tener diferentes acepciones, pero la que nos interesa en este momento, para hacer la diferenciación precisa, definiéndolo como el conjunto de poderes públicos; acepción en que se asimila con gobierno, del cual se diferencia en cuanto éste constituye la encarnación personal de aquel, su órgano ejecutivo.

### **1.3. División de poderes**

#### **1.3.1. Definición**

Según Guillermo Cabanellas, la división de poderes consiste en la partición o distribución o separación de funciones, señalándose así mismo la existencia de un poder administrativo, al cual incumbe o interesa la administración del Estado.

---

<sup>3</sup> **Ibid.** Pág. 16

“La división de poderes, en la actualidad, es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al Gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un Gobierno de poderes limitados”.<sup>4</sup>

Se dice que la división de poderes se da para lograr un mejor equilibrio de las responsabilidades que existen dentro del Estado; distribuyendo de forma ordenada y sistemática los poderes del estado para lograr un pronto y efectivo cumplimiento de las necesidades de un país o territorio. Asimismo tener un mayor control y fiscalización de los ingresos y egresos del Estado para evitar un deterioro social o deudas externas. Pero no debe olvidarse que aunque se dé la separación de poderes, ésta no será absoluta ni definitiva, ya que todas estarán ligadas en cuanto a su funcionamiento.

Depende de la correcta división de poderes y del correcto cumplimiento de los integrantes de cada poder u organismo, todo esto influirá en el avance o retroceso histórico de un país o nación. Ya que si los gobernantes y gobernados actúan todos hacia la visión de un mejor Estado de gobierno, cumplen cada uno con su parte establecida así avanzará un país como república hacia un mejor desarrollo.

Así como hay una división de poderes también debe haber un sistema capaz de vigilar el progreso de cada poder para ello debe haber un sistema al que los estudiosos del derecho le llaman Sistema de frenos y contrapesos, el cual será explicado a continuación.

---

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 29



### 1.3.2. Sistema de frenos y contrapesos

“Lo referente al principio de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos no se encuentra regulado taxativamente en la Constitución Política de la República de Guatemala; sin embargo podemos encontrar dicha normativa dispersa en un conjunto de artículos contenidos en los títulos III y IV destinados al Estado y el Poder Público respectivamente. Así, en lo relativo al sistema de Gobierno que adopta el Estado de Guatemala y a la división de poderes, se pueden citar los siguientes artículos”.<sup>5</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala adopta un sistema de poderes, mismo que se da por la necesidad de una mutua coordinación y de controles entre los diversos órganos que conforman al Estado de Guatemala.

Se afirma que entre el sistema de frenos y contrapesos como parte del sistema de división de funciones y el Estado constitucional de derecho existe una relación simbiótica:

- a) El sistema de frenos y contrapesos se da como mecanismo para controlar el ejercicio del poder público y solamente puede ser efectivo en un Estado en el cual se disponga por mandato constitucional el cual debe ser emergido por la soberanía. Para su mejor comprensión explicaré con mis propias palabras, luego de haber leído diversas fuentes, lo que es la soberanía en Guatemala. Se dice que Guatemala es

---

<sup>5</sup> **Ibid.** Pág. 36



soberana, ya que ningún otro país puede tomar decisiones dentro de nuestro país.

- b) Cabe mencionar que cuando un Estado que no se encuentra sometido a un adecuado sistema de frenos y contrapesos para el control del ejercicio del poder público y no posee los mecanismos o estrategias idóneas para dirigir u orientar a un país o sistema de gobierno entonces no se podría lograr sus objetivos y como consecuencia el país o gobierno se convertiría en un Estado de Derecho débil e inservible.

### 1.3.3 Organismos y órganos extrapoder

Los poderes u organismos del Estado de Guatemala en la actualidad poseen la facultad, poder o potestad de ejercer controles sobre sus similares que conforman la expresión del poder público del Estado y de los órganos extrapoder que se han sumado a la triada y clásica, conformada por los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

García Roca afirma que: "la concepción tripartita de poderes elaborada a finales del siglo XVII y a lo largo del siglo XVIII ha afrontado transformaciones vertiginosas. Durante el transcurso histórico organizaciones políticas han ido sumando órganos con facultades y competencias específicas con rango constitucional, que ha permitido frenar y controlar el ejercicio del poder público."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.* Pág.36

### 1.3.4. Regulación legal

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que:

El Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente, soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades.

Su sistema de gobierno es Republicano, Democrático y Representativo.

Se resume la interpretación jurídica que se le da al Artículo 140, el cual establece que Guatemala es un estado libre, independiente y soberano. Y que a la vez es también Republicano, Democrático y Representativo. A continuación se explicará el artículo referido.

A. Sistema Republicano: Investigando en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas de Manuel Ossorio define la República como: "Cuerpo político de una nación. Forma de gobierno representativo en que el Poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente. Como forma de gobierno fue conocido en Grecia, Roma, mantenida en la Italia medieval y generalizada en Europa luego de la Revolución Francesa y sobre todo tras conflagraciones mundiales que barrieron con docenas de tronos en los países dotados".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ossorio Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales**, Pág. 666.





“El sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado. Este carácter lo diferencia de la monarquía”.<sup>8</sup>

“Se requiere que en la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente, figuren los principales elementos que constituyen la República en cualquier Estado.”<sup>9</sup>

Son elementos principales de la República:

- La existencia de la Carta Magna o Constitución Política de la República de Guatemala, que constituye el más alto grado dentro de la escala de leyes de un Estado. Es la Ley suprema y la supremacía implica que nada la puede contradecir ni alterar su espíritu.
- La separación de los organismos del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que implique un divorcio total de estas instituciones, siempre debe existir colaboración de estos.<sup>10</sup>

B. Democrático: Dice Ossorio: “La Democracia es una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición del pueblo. Proviene de la palabra demos, pueblo, y kratós, autoridad, y también fuerza o poder. En un sentido político es muy difícil determinar el contenido de la democracia, ya que ni siquiera existe conformidad con los autores con respecto a lo

<sup>8</sup> Serra Rojas Andrés, **Derecho Administrativo**, Pág., 526.

<sup>9</sup> Castillo González Jorge Mario, **Derecho Administrativo**, Pág. 143.

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 143.

que debe entenderse por pueblo. En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes. Es, según la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”.<sup>11</sup>

El Diccionario Jurídico elemental define a la democracia como “Esta palabra procede del griego demos, pueblo, y cratos, poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada”.<sup>12</sup>

Democrática, dice Serra Rojas “Demos igual al pueblo. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos”.<sup>13</sup>

Es impresionante como es que el pueblo elige libremente a un grupo determinado de personas nombrándolos sus gobernadores, le brindan su confianza esperando un cambio social. Pero lamentablemente muchas veces esta oportunidad que tiene el pueblo de analizar libremente su voto para lograr un cambio social, político o económico, este derecho se convierte en obligación pero se vuelve como un callejón sin salida ya

<sup>11</sup> Ossorio, Manuel, **Ob. Cit**, Pág. 221

<sup>12</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**, Pág. 115

<sup>13</sup> Serra Rojas Andrés, **Ob. Cit**. Pág. 226

que al momento de elegir no se conoce totalmente a la persona que se llama gobernador.

Se piensa que a pleno siglo XXI el pueblo de Guatemala ya no razona su voto, sino que se deja llevar por vallas publicitarias, por el que tenga la mayor cantidad de votos o por aquel que le ofrezca bolsas solidarias, vales o cupones con una cantidad determinada de dinero, lo que lleva a una sociedad comprada por los intereses políticos, ya no somos un pueblo con razón, decisión propia, estamos siendo contaminados por todo lo que los demás piensan o quieren que hagamos.

Guatemala debe dejar de ser un país costumbrista, acomodado, ya no debemos ser un país conformista; sino que deberíamos todos de esforzarnos, luchar por nuestros ideales. Salir de ese espacio cuadrado o pensamiento triangular que no nos deja avanzar para ningún lado. Evitemos retroceder como si fuéramos un país sin ciencia y sin conciencia.

C. Soberanía: Según Guillermo Cabanellas en su publicación Diccionario Jurídico Elemental, define a la soberanía como “La suprema autoridad, manifestando y caracterizando al Poder del Estado por la cual se afirma su superioridad jurídica sobre cualquier otro poder”.<sup>14</sup>

La soberanía consiste en ese poder que tiene el gobierno de tomar sus propias

---

<sup>14</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo, **Ob. Cit.** Pág. 357

decisiones sobre su política, forma de gobernar, es él quien decide cómo y cuándo hacerlo sin esperar que un país ajeno tome decisiones dentro de él. Es así como un país libre se convierte en soberano. Guatemala es un país soberano entonces ya que decide libremente sobre su forma de gobernar.

Se piensa que la soberanía reside en el pueblo cuya finalidad es el bien común. “En consecuencia democracia implica la participación del pueblo en el gobierno, en las decisiones y la gestión del de sus gobernantes, a través de la elección popular, en la que se encuentra representado en las autoridades elegidas para los cargos de la elección popular, (Presidente, Vicepresidente, Diputados al Congreso de la República, Alcaldes Municipales, Etc.), y los nombrados (ministros de Estado, directores y demás funcionarios menores), deben seguir las políticas y planes de gobierno previamente establecidas y por las cuales fueron elegidos los superiores. En un Estado democrático existe el reconocimiento del pluralismo político libre y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural, económica y social.”<sup>15</sup>

D. Representativo: En el Sistema Representativo el régimen de gobierno en el que el pueblo gobierna en una forma directa, por medio de los representantes que él elige para el ejercicio de la función administrativa. Esta definición es propia de los sistemas de gobierno democráticos. “En el sistema representativo debe hacer legítimo el ejercicio de los gobernantes, que es el fin que inspira la democracia, en donde se expresa la voluntad del pueblo a través de sus autoridades.”<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Calderón M. Hugo Haroldo, **Derecho Administrativo, Parte Especial**. Pág. 21

<sup>16</sup> Ossorio, Manuel **Ob. Cit**, Pág. 221.

Se cree que un buen modelo de sistema de gobierno es el Sistema Representativo, quizá un ideal para muchos pero una mala realidad para otros ya que el pueblo elige, pero el pueblo pierde, pierde cada vez la credibilidad y confianza hacia sus gobernantes.

Guatemala tiene la fachada de una buena organización social y política para defender sus intereses económicos, maquillado con un excelente sistema de gobierno. Pero como afirmar todo esto, no, no se puede.

Se dice que un pueblo elige, vota, sueña, el pueblo que es la mayoría de la población guatemalteca, siempre se prepara para un cambio. Un cambio que efectivamente es muy lento. Ya que los gobernadores que son elegidos por el pueblo cuando ya ocupan el puesto deseado se olvidan del motivo por el cual están ocupando ese puesto, se olvidan de todo lo que prometieron a través de los diferentes medios de comunicación y de anuncios publicitarios, se olvidan de la mayoría que es el pueblo, se olvidan que la Constitución Política de la República de Guatemala, en su preámbulo establece el bien común. El bien para todos, el bien del pueblo por el pueblo.

Dice Serra Rojas: "En formas políticas representativas, el pueblo ejerce su función por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del poder legislativo, que ejercen los diputados".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ossorio, Manuel, **Ob. Cit.** Pág. 226.

#### 1.4. El poder público

Establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 1 “poder público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas en la constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio”.

Se considera que dicho artículo se enfoca más a que la misma Carta Magna o Constitución Política de la República de Guatemala establece que el poder proviene del pueblo esto quiere decir que nadie puede obligar a pensar o a actuar de determinada manera. Como se menciona en páginas anteriores el poder público espera el bien común O sea el bien de todo el pueblo. Se puede definir al poder como: “La potestad inherente al Estado y que autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas”.<sup>18</sup>

Y el poder en derecho político: “También la suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Dicho en otra forma, la potestad o el imperio que corresponde a la autoridad estatal para el gobierno del Estado. Quienes ejercen esa autoridad, los representantes del poder público”.<sup>19</sup>

“En este Artículo Constitucional es donde se concretiza los conceptos vertidos en cuanto a la democracia y la representatividad, analizadas anteriormente. Al establecer la

<sup>18</sup> Calderón M. Hugo Haroldo, **Ob. Cit.** Pág. 22

<sup>19</sup> **ibid.** Pág. 22

Constitución que el Poder proviene del pueblo y el ejercicio de esta facultad del pueblo, se consagra el ejercicio de la facultad de elegir a sus gobernantes”.<sup>20</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 153 regula “El imperio de la Ley se extiende a todas las personas que se encuentran en el territorio de la República.

El Artículo 281 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece los Artículos no reformables el cual se regula así: En ningún caso podrán reformarse el Artículo 140, Artículo 141, Artículo 165 inciso g), Artículo 186 y Artículo 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárselas en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

Se comprende que los artículos enumerados, no se podrán reformar en ningún sentido, por una Asamblea Nacional Constituyente, convocada expresamente para determinada reforma, de las permitidas por la Constitución Política de la República de Guatemala, y por el Congreso. Sólo se podrá reformar, alterando el orden constitucional, por un Gobierno de facto o por un gobierno provisional cuyo propósito consista en dictar una nueva Constitución. “El error de los diputados constituyentes fue no declarar irreformable el Artículo 281. Este artículo se podrá reformar y de hecho, quedará sin fundamento la prohibición constitucional. Solo resta considerar si una puede o no emitir

---

<sup>20</sup> **Ibid.** Pág. 22.



una nueva Constitución y nada le impide derogar y decretar. Es parte de su función soberana.”<sup>21</sup>

Se expone que Guatemala actualmente adopta este sistema ya que el poder se encuentra dividido en tres poderes u organismos. Como lo son el Organismo ejecutivo, el Organismo Judicial y el Organismo Legislativo todos con funciones diferentes pero encaminadas hacia un fin específico, todos trabajando por una mejor equidad y administración para beneficiar al pueblo que es toda la colectividad de las personas que tienen su domicilio o circunscripción municipal donde residen vecinos y transeúntes en la República de Guatemala.

### **1.5. El Estado constitucional de derecho**

Un Estado que cuenta con mecanismos o controles idóneos y necesarios con la finalidad limitar el ejercicio del poder político, tanto por parte de los mismos detentadores del poder como los destinatarios de este para tener como consecuencia la soberanía popular a la Constitución Política de la República de Guatemala, el instrumento ideal para regular el control del poder.

---

<sup>21</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Constitución Política de la República de Guatemala, Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad.** Pág. 659.



### **1.5.1. Definición**

Para el autor García Máñez Estado es: “La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.”

Se debe mencionar que la Constitución Política de La República de Guatemala ya cuenta con un sistema de frenos y contrapesos con el fin de lograr equilibrar las funciones asignadas de cada órgano o poder del Estado, uno frenando al otro. Lo hace con el fin de que el Estado al momento de cambiar de funcionarios que administren al Estado no se vea dañado, ni cause rupturas en el mismo. Las funciones de un cada poder u organismo son diversas para el control del ejercicio de poder público aunque no posee los mecanismos idóneos para la eficacia de dicho sistema.

### **1.6. Sistemas de Gobierno con poderes divididos**

Los sistemas de gobierno se consideran como el punto neurálgico de todo sistema político en el que concluyen interacciones mutuamente determinantes ente los sistemas de partidos, electoral y cultural, y el propio sistema de gobierno, haciendo todas las reformas correspondientes para lograr su mejor funcionalidad.



### 1.6.1 Generalidades

Para lograr un estudio con una visión más amplia se enumeran a continuación las características y el elemento que hace diferente a un sistema del otro. Siendo los más conocidos el Sistema Parlamentario y el Presidencial.

A. Sistema Parlamentario: El principio que prevalece en este sistema es la fusión de poderes, ya que todas las funciones se encuentran reunidas en un solo poder. En este sistema las jefaturas de Estado y de Gobierno están separadas, por sucesión, designación o elección no popular, y la de Gobierno emana del Parlamento. El Primer Ministro que dirige al gobierno, lo comparte y lo controla, puede ser destituido por el Parlamento de igual forma, también puede recomendar al Jefe de Estado la disolución del Parlamento. En el Sistema Parlamentario el gobierno es colegiado, el Gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas. Son responsables ante el Parlamento, los ministros.

B. Sistema presidencial: Sistema basado principalmente en el principio de separación de poderes, ya que los poderes u organismos se encuentran divididos. Siendo el Presidente, electo popularmente, por medio de un sufragio electoral, por un periodo fijo, aún siendo Presidente tiene el control total del Organismo Ejecutivo y dirige el gobierno. En este sistema de Gobierno es unipersonal ya que únicamente una persona, que es el Presidente representa al país ante los demás. En el Organismo Ejecutivo se encuentran los ministros, los cuales sólo son responsables ante el Presidente.

El gabinete puede aconsejar al Presidente pero no imponerle sus decisiones. En cuanto a la destitución del Presidente no está a cargo del Congreso y aquél no puede disolver a éste.

C. Sistema semipresidencial: Sistema basado en la compartición de poderes, ya que los poderes están compartidos para un mejor gobierno. En este sistema el Presidente es Jefe de Estado, la Jefatura de Gobierno o bicéfala.

La Jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la Asamblea. El Presidente no puede ser destituido y el Primer Ministro puede ser removido por el Presidente o por la Asamblea. El Presidente dirige el ejecutivo, compartiéndolo con el Primer Ministro; de la misma forma que el Gabinete comparte responsabilidades con el Primer Ministro. La Asamblea puede someter o destituir gabinetes contra la voluntad del Presidente.

### **1.6.2. Sistema de Gobierno guatemalteco**

Luego de haber descrito las características más importantes y relevantes de cada Sistema de Gobierno podemos con claridad explicar y diferenciar uno del otro. En Guatemala, que es la delimitación geográfica que nos interesa estudiar. Su Gobierno y Administración, así como existe un gobierno y administración a nivel de País o República también existe Gobierno y Administración dentro de cada poder u organismo del Estado. Siendo la centralización y la descentralización.

En el siguiente capítulo abordaremos el tema que nos interesa estudiar a profundidad como lo es el Gobierno Municipal. Ya que como es cierto Guatemala está dividido en tres poderes; el Ejecutivo a cargo del Presidente, Vicepresidente y los Ministros; quienes administran y velan por el buen funcionamiento del Estado; el Legislativo, que está integrado por los diputados, quienes son los encargados de crear, derogar o suprimir leyes o normas jurídicas; el Judicial, integrado por Jueces y Magistrados, que administran Justicia.

También se encuentran las Municipalidades que están conformadas por un Concejo Municipal, compuesto por alcaldes, síndicos y concejales, todos electos medio sufragio electoral, quienes deben velar porque los habitantes del Municipio tengan condiciones dignas de vivienda, centros de salud, escuelas, alumbrado eléctrico, energía eléctrica, agua potable, así mismo crear estrategias para que adultos, jóvenes y niños se vean involucrados para el fortalecimiento de la cultura, deportes, para lograr más pronto un mejor desarrollo a nivel social.

"Desglosando la acepción del Gobierno Presidencialista, según la Constitución de la República de Guatemala indica que Guatemala cuenta con un estilo de gobierno republicano, es decir que el poder del Estado se fracciona en tres partes- organismos del Estado -: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, se expresa claramente también que, la subordinación entre los mismos es prohibida. El gobierno no está limitado a un solo órgano de poder, sino que está distribuido en varios órganos. Para

ello, debe dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, que supongan un equilibrio y contrapesen la actuación de las demás.”<sup>22</sup>

“Gobernar quiere decir dirigir, por eso quienes gobiernan mandan y dirigen tomando un conjunto de decisiones que, por su naturaleza, son de carácter público; es decir, recaen sobre las personas que componen una nación y en algunos casos, sobre la llamada sociedad internacional.”<sup>23</sup>

### 1.7. Gobierno central

“Conjunto de entidades constituidas por los ministerios, oficinas y otros organismos bajo el ámbito del poder ejecutivo. Se incluye las dependencias del Gobierno central que pueden operar en el ámbito regional o local. Para que puedan operar en el ámbito regional o local.”<sup>24</sup>

“Para cumplir algunas de las funciones del municipio es necesario un trabajo coordinado con el Gobierno central. En estos casos es importante identificar al principal responsable de la prestación de estos servicios para saber a quién dirigirse en caso de que se necesite asistencia en cuanto a alguno de ellos.

<sup>22</sup> Gómez, Sergio. **Ob. Cit.** Pág. 9

<sup>23</sup> **Ibid.** Pág.10.

<sup>24</sup> **Administración Municipal Moderna en Guatemala. Conceptos, leyes, instrumentos, desafíos y experiencias. Guatemala, Promudel, 2012. Pág.**



Existe una marcada centralización de funciones que deberían ser municipales y que, sin embargo, administra el Gobierno central.

Es importante analizar las posibilidades reales de gestión y de administración de las mismas por los gobiernos locales. "Llegando a formar parte del gran desafío de un correcto proceso de descentralización, donde las acciones deben ser coordinadas de tal forma a prestarse el apoyo necesario y no entorpecer, duplicar, ni superponer tareas entre el Gobierno Central y los municipios; debiendo plantearse un trabajo conjunto que tienda a un manejo eficiente de estas funciones, con miras siempre al beneficio de los vecinos."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Administración Municipal Moderna en Guatemala. **Ob. Cit.** Pág.



## CAPÍTULO II

### 2. Gobierno municipal

Gobierno Municipal es un sistema de administración con independencia para tomar decisiones técnicas y políticas ya que goza de autonomía para poder elegir a sus propias autoridades, ser autofinanciable, es decir, obtener y disponer de sus recursos propios, pero primordialmente atender los servicios locales con el fin de dar solución a las necesidades de la población.

#### 2.1. Función del gobierno municipal

La función principal de un gobierno municipal siempre debe ser el promotor y coordinador del desarrollo local, también conocido como el articulador de actores sociales, así mismo ser el responsable de monitorear las acciones de los diferentes sectores vinculados a ese desarrollo. Cabe destacar algunos ejemplos que más adelante serán ampliados.

- a) Servicios Públicos básicos
- b) Protección y Fomento de Valores
- c) Planeación del Desarrollo
- d) Infraestructura Social Básica
- e) Ordenamiento del Territorio

Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal, el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses en base a los valores, cultura, necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos, así lo establece el Artículo 33 del Código Municipal y su reforma Decreto Número 22-2010. Acuerdo 312-2002.

## 2.2. Clasificación de gobierno municipal atendiendo al grado de democratización

El sistema de democracia directa: “En este sistema el poder municipal de la gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en plazas públicas, a lo que se le denomina Cabildo abierto.”<sup>26</sup>

“En Guatemala no se aplica este sistema ya que solamente es posible en los municipios pequeños en los cuales no existen problemas tan complejos como los que se dan en las grandes urbes.”<sup>27</sup>

El Código Municipal regula lo relativo al cabildo abierto, que en la actualidad no se puede aplicar por lo extenso de las poblaciones de los municipios.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 208

<sup>27</sup> **Ibid.** Pág. 208

<sup>28</sup> **Ibid.** Pág. 208



El sistema de democracia representativa: “La democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y el uso de la misma. Se elige la forma de gobierno y consecuentemente elige a sus gobernantes; el sistema representativo es el régimen en el que el pueblo gobierna en una forma directa; es legítima la representación y legítimo el ejercicio de los gobernantes, fin que inspira la democracia. Este sistema es el que más se adapta al desarrollo y vigencia de los municipios, tecnicándose la prestación de los servicios públicos municipales, haciéndose indispensable para que sea aplicado en las ciudades grandes que lo requieran.

La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde o intendente en una forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concepto que representan a la población. “Actualmente es el sistema que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se prestan en las grandes urbes. Es indispensable este sistema para la prestación de los servicios públicos municipales, que las grandes metrópolis necesitan.”<sup>29</sup>

Sistema democrático, colegial o inglés: Este sistema “se basa en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde mayor, consiste en un designado por el concejo para presidirlo y llevar su representación, pero

---

<sup>29</sup> **Ibid.** Pág. 208

no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto.

Tiene carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más de dignidad que de poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del Ayuntamiento, ya que es ejercida mediante las comisiones que nombra especialmente para determinados asuntos

A. Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: "Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, ya que en el anterior sistema hay confusión de poderes, caso contrario sucede en este sistema ya que existe una verdadera separación de poderes, aún cuando en ambos existe la forma democrática. Se observa una fundamental diferencia orgánica de competencias, que consiste que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado."<sup>30</sup>

E. Sistema autoritario o alemán: "Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán. Es por esencia autoritaria, acentuada en el predominio del órgano ejecutivo. Sistema que responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base

---

<sup>30</sup> **Ibid.** Pág. 208

reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.<sup>31</sup>

El sistema autoritario tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio; en cuanto a la estructura del mismo sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo las siguientes: El concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el que asumía autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistral, aunque era elegido por el concejo, actuaba con cierta independencia. Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en su sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se vieron en la necesidad de incorporar a su gobierno municipal, a elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.”

---

<sup>31</sup> *Íbid.* Pág. 209

### 2.3. Sistema de gobierno municipal guatemalteco

El sistema de Gobierno de Guatemala, es el de Democracia Representativa, porque sus autoridades son designadas por medio de sufragio electoral. Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos obligatorios de la administración municipal, los que depende toda la actividad administrativa municipal, siendo: a) Los órganos deliberantes y b) los órganos ejecutivos.

“El órgano deliberante en los sistemas modernos municipales, se encuentra el poder del concejo, aún cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su sentido estricto; ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, especialmente lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos. Tanto los órganos deliberantes como los legislativos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a cierta reglamentación dada por sus leyes que determinan su creación y funcionamiento, actuando de una forma semejante, pero con la diferencia en que en los órganos legislativos nacen leyes locales, pero la facultad para dictarse emanan del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste. El órgano ejecutivo comunal, es unipersonal a diferencia del deliberante es pluripersonal. El órgano ejecutivo se denomina así, porque ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo órgano, en ciertos aspectos.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid. Pág. 210



## CAPÍTULO III

### 3. Organización municipal

La organización del gobierno municipal regulada en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para lograr un mejor gobierno y administración creando entidades que sirvan para beneficiar al municipio y a sus integrantes.

#### 3.1. Concejo Municipal

El Concejo Municipal es la máxima autoridad del municipio, siendo el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales. "Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia".<sup>33</sup>

##### 3.1.1. Definición

El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la

---

<sup>33</sup> **Ibid.** Pág. 9.



circunscripción municipal.

“El término Concejo Municipal puede ser sinónimo de “Corporación Municipal” el cual se utiliza en la Constitución Política de la República de Guatemala. Muchas personas creen que la máxima autoridad del municipio es el alcalde. Esto no es cierto. Dentro de la corporación el alcalde es quien preside las sesiones, pero su voto tiene el mismo valor que el de un síndico o un concejal existiendo sus excepciones en los casos de empate. Sin embargo el alcalde es el jefe máximo de la administración municipal. Lo que hace diferente al alcalde de los demás miembros del Concejo, es que él representa a la municipalidad y al municipio, es el personero de la misma, es el jefe del organismo ejecutivo del gobierno municipal, miembro del CODEDE y el presidente del COMUDE. Es el único miembro del Concejo que goza de derecho de antejuicio. Así lo establece el Artículo 258 de la Constitución Política de la República de Guatemala.”<sup>34</sup>

### 3.1.2. Regulación legal

La legislación guatemalteca con un amplio ordenamiento jurídico establece lo relativo a Concejo Municipal, en breve se mencionarán los artículos y epígrafes sobresalientes para la presente investigación.

El Decreto Número 12-2002. Código Municipal. Artículo 9. Del concejo y gobierno municipal. El Concejo Municipal es la máxima autoridad del municipio. Es el órgano

---

<sup>34</sup> Administración Municipal Moderna en Guatemala. **Op. Cit.** Pág.



superior, de carácter colegiado, de deliberación y decisión de los asuntos municipales.

Conjuntamente con la promulgación del Código Municipal , se decretó La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), que promueve, la organización de las comunidades, a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para participar en la gestión política, aspecto que es reforzado con la Ley General de Descentralización (Decreto 14- 2002), que permite a las organizaciones comunitarias participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales todo ello encaminado a que el Concejo municipal logre efectivamente sus fines propuestos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 224, regula lo siguiente: El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Para lograr mayor eficacia en cuando a la administración del territorio de Guatemala, este se divide en departamentos que a su vez son agrupados y divididos en regiones. Esto se da con el fin de lograr el bien común de la colectividad individual. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.



La Constitución Política de La República de Guatemala, en su Artículo 254 regula lo siguiente: El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

El gobierno municipal sostiene que el municipio es subordinado al Estado, pero, sin embargo goza de autonomía frente al Estado.

El Código Municipal, en su considerando segundo lo siguiente: Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

### **3.1.3. Forma y período**

La Ley Electoral y de Partidos Políticos prevé que cada Concejo Municipal se integre de conformidad con el número de habitantes.

El concejal primero sustituye al Alcalde por ausencia temporal o definitiva.



Los concejales suplentes substituyen a los concejales titulares por ausencia temporal o definitiva a éstos en su orden, Artículo 206 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### 3.1.4. Integración

El Concejo Municipal está integrado por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales. Para tener una mejor comprensión del tema, se ampliará explicando las atribuciones de cada uno.

A. El Alcalde: Es el jefe máximo de la administración municipal, quien ejecuta las decisiones del Concejo, lo representa ante la sociedad. Etimológicamente la palabra deriva del árabe qádi, que significa "Juez". El que tiene un cargo público que se encuentra al frente de la administración local.<sup>35</sup>

El alcalde es quien encabeza la planilla acompañado de síndicos y concejales de acuerdo a la calidad del municipio es electo democráticamente por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto.

---

<sup>35</sup> Administración Municipal Moderna en Guatemala. Ob. Cit. Pág. 36.

En el decreto 12-2002 Artículo 52 regula la figura del Alcalde "Representa a la municipalidad del municipio, es el personero legal de la misma sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al Síndico.

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

En términos generales las funciones y atribuciones del alcalde son entre otras las siguientes:

- Preside las sesiones del Concejo Municipal
- Hace cumplir las resoluciones del Concejo Municipal.
- Representa legalmente a la Municipalidad.
- Es miembro del Consejo Departamental de Desarrollo.
- Es presidente del Consejo Municipal de Desarrollo.
- Vela por el cumplimiento de las políticas públicas, municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo.
- Es el Jefe superior del aparato administrativo municipal.
- Ejerce la jefatura de la policía municipal.
- Adopta personalmente y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o riesgo, las medidas necesarias.

- b. El alcalde goza de antejucio: El antejucio “es una garantía que la Constitución Política de la República de Guatemala otorga al alcalde para que, si es acusado de cometer un delito, no pueda ser procesado por un tribunal, sin que antes una Sala de la Corte de Apelaciones decida que hay suficientes pruebas o indicios de que puede ser culpable de haberlo cometido. El privilegio de antejucio es un mecanismo de defensa de la función pública y protege al dignatario o funcionario público en contra de denuncias infundadas, espurias o motivadas por intereses políticos, evitando que se menoscabe las funciones que realizan en el ejercicio del cargo.”<sup>36</sup>

El Artículo 258 de la Constitución Política de Guatemala y el Artículo 48 del Código Municipal establecen: Si el alcalde fuere sorprendido cometiendo el delito (lo que se llama flagrante delito), entonces pierde el derecho de antejucio y debe ser procesado de inmediato.

- B. Los Síndicos: Representan a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, por ende, el carácter de Mandatarios Judiciales, autorizados expresamente por el Concejo Municipal. Al igual que los Concejales son miembros del órgano de deliberación y de decisión y tienen las mismas funciones.
- C. Los Concejales: Constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio. Son la máxima autoridad del

---

<sup>36</sup> Recomendación de Reformas Legales de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala-CICIG-2009.

municipio y a quienes anteriormente se les llamó y conoció con el nombre de Corporación Municipal.

a. Atribuciones de los síndicos y concejales:

- A. Proponer medidas que eviten abusos y corrupción en las oficinas municipales.
- B. Fiscalizar la actividad administrativa de la municipalidad y exigir el cumplimiento de los Reglamentos, ordenanzas y acuerdos, aprobados por el Concejo Municipal.
- C. Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones.
- D. Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o el Concejo Municipal lo soliciten.
- E. Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o el Concejo Municipal.

**3.1.4.1. Otras autoridades**

- A. Juez de Asuntos Municipales: El Juez de Asuntos Municipales es competente para conocer, resolver y ejecutar lo que juzgue; ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal.



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

Las personas que estando debidamente citadas y notificadas, dejen de cumplir en el plazo señalado con las resoluciones dictadas por el juez de asuntos municipales, pueden ser sujetas a los apremios y medidas coercitivas siguientes: a) Apercibimientos, b) Multas; y c) Conducción personal. Para esta última medida debe pedirse la orden al Juez de paz correspondiente, con motivo de la desobediencia.

La creación de este órgano es una potestad de las municipalidades de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas, el juez de asuntos municipales es nombrado poder el concejo municipal de conformidad a los requisitos establecidos en el Código Municipal. Se trata de un órgano administrativo, no de un órgano jurisdiccional, pero es un órgano sancionador. Es un órgano que ejerce su autoridad dentro de la competencia territorial de un municipio.

B. El secretario: El secretario es la persona encargada de elaborar las actas de las sesiones del Concejo Municipal y de autorizar las mismas al ser aprobadas de



conformidad con lo dispuesto en el Código Municipal. El secretario también es el encargado de certificar las actas y resoluciones del Alcalde y del Concejo Municipal.

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

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

D. Las comisiones de trabajo: Su función es presentar ante el Concejo Municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que le sean requeridos con relación a asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así como también propondrán las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del Municipio. En algunos casos son integradas por un Jefe de sección y los vocales que sean necesarios con las calidades establecidas en la ley de la materia de que se trate.



### **3.1.5. Función**

Actualmente el Concejo Municipal conoce todos los aspectos sobre el desarrollo del departamento, así como de las necesidades de cada uno de los municipios que lo integran. El que para su mejor funcionamiento cuenta con un reglamento de organización y funcionamiento de la Municipalidad.

## **3.2. El municipio**

El municipio es una institución autónoma de derecho público, que tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

### **3.2.1. Generalidades**

El municipio es una institución autónoma de Derecho Público, formada por todos los vecinos que viven en su territorio. El municipio se caracteriza principalmente por las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio, para buscar el bien común de todos los habitantes, en el marco de la multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo. Así lo regula el Artículo 2 del Código Municipal.

### 3.2.2. Etimología de municipio

Para el Maestro Fernández Ruiz, “el vocablo municipio proviene del latín municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, meneris, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación o tarea, y el verbo capio, capis, capere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria.”<sup>37</sup>

Para el jurista español Adolfo Posadas, “los pueblos de Italia, durante el Imperio romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía bajo el régimen predeterminado en un tratado –foeudos-, aun cuando a partir de las leyes Julio (90 a.C.) y Plautinia Papiria (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos todo lo largo y ancho de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.”<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Ob. Cit.** Pág. 41

<sup>38</sup> **Ibid.** Pág. 41



El origen del municipio como concepto, "tiene su nacimiento en la época romana, pero como expresión de comunidad, su nacimiento se remonta a miles de años. Dice el Maestro Fernández, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar sus problemas individuales; en ese sentido, -Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman: el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en los pueblos de altos grados civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, forma de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal."<sup>39</sup>

"A este respecto existen muchas teorías doctrinarias del origen del municipio, dentro de las que adquieren mayor relevancia las teorías del origen divino, las ius naturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas y las administrativas. Se hace necesario hacer una pequeña referencia a cada una de estas corrientes doctrinarias, para tratar de establecer cuál es el verdadero origen de la institución que nos ocupa."<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Ob. Cit.** Pág. 42

<sup>40</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 171

### 3.2.3. Teorías del municipio

A. Teoría del origen divino del municipio: En sus primeros estudios, se destaca la teoría que se atribuía el origen del municipio a la voluntad divina, "Dios creador del universo, del cielo y la tierra y todo lo que en ella se encuentra, teorías que actualmente se encuentran descartadas. Como lo señala el Maestro Fernández, del origen inmediato o próximo del municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana; en su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sea sus usos y sus leyes; el hombre es el que forma reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios."<sup>41</sup>

B. Teoría iusnaturalista: Explican el origen del municipio, relacionándolo con la sociología, partiendo que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones vecinales, que represente un nivel intermedio de las sociedades básicas del ser humano como tal: la familia, el municipio y el Estado, razón por la que su aparición es posterior al de la familia como institución y anterior a la concepción de Estado.

---

<sup>41</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Ob. Cit.** Pàg. 43

Bajo la concepción iusnaturalista, el municipio tiene un ámbito de actuación propio no delegado, está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera natural y autónoma, aunque se encuentra subordinado a un ente superior que es el Estado.

Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, analiza el Maestro Fernández, “compartida por la escuela sociológica, la ley no crea el municipio, sino se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de las corrientes iusnaturalistas.”<sup>42</sup>

C. Teoría jurídica: Es conocida como “teoría formalista” o “legislativa” su denominación porque atribuyen el origen del municipio mediante un orden jurídico, es decir la ley, solo a través de la norma jurídica se puede crear, fusionar, disolver al municipio, darle su estructura y su competencia.<sup>43</sup>

La creación del municipio, para el maestro Fernández, de acuerdo con las teorías formalistas o legislativas viene a ser, pues, “resultado de la potestad estatal en ejercicio

---

<sup>42</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Ob. Cit.** Pág. 43

<sup>43</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 172

de su función legislativa, habida cuenta que solo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar o disolver el ente municipal. Dentro de estas corrientes el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Omihuela, afirma: El municipio entraña una entidad jurídico- política que tiene como elementos de sus estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ópticos o naturales, por si mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía que de la que hemos hablado, no constituye el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezca.”<sup>44</sup>

D. Teorías administrativas: Bajo esta teoría, “el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, de acuerdo a los sistemas o técnicas de organización administrativa, que representa una forma de organización, conforme a la cual a un ente se le confiere personalidad jurídica propia a una entidad con un ámbito de competencia territorial determinado, dotándole de actividades administrativas, a través de la competencia, con autonomía, con respecto a la entidad centralizada.

Uno de los ejemplos de la autonomía, que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece es la municipal, junto con otros entes como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Universidad de San Carlos de Guatemala

---

<sup>44</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Ob. Cit.** Pág. 45.

(USAC) y el Banco de Guatemala, pero tal vez podríamos llamarlas entidades descentralizadas con facultades autónomas. Pero en general, las teorías administrativas distan mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación de municipio como producto de la descentralización.”<sup>45</sup>

### 3.2.4. Definición de municipio

A. Punto de vista legal: Por mandato legal y Constitucional el municipio es una institución autónoma y tienen dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales. De conformidad con el Código Municipal la naturaleza del municipio es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

“En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obteniendo y disponiendo 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 sus fines que le son inherentes coordina sus

---

<sup>45</sup> **Ibid.** Pág. 173



políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política del ramo que corresponda.<sup>46</sup>

B. Punto de vista doctrinario: Municipio se define como el “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento.”<sup>47</sup>

El Maestro Fernández Ruiz, “un municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a problemas de comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fratría y la tribu.”<sup>48</sup>

“Desde siempre el municipio ha tenido una singular importancia, puesto que es la expresión más pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Modernamente se ha establecido que la base del desarrollo de un Estado es el Municipio, puesto que es la raíz de la sociedad comunitaria misma.”<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 174

<sup>47</sup> Diccionario de la Real Academia Española. **Lengua Española.** Pág. 1417.

<sup>48</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Universal Nacional Autónoma de México,** Instituto de Investigaciones Jurídicas, Pág. 41.

<sup>49</sup> Calderón M. Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 168.



### 3.2.5. Importancia de la administración municipal

Su importancia radica en “la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta puede ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz, en beneficio de los habitantes para lo cual se necesita delegar las funciones con dos propósitos: 1) Que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema; y 2) que controle con más efectividad los resultados de las decisiones. El municipio se crea para manejar los intereses colectivos de una población y por lo tanto, a éste le queda otorgada la facultad de administrar la prestación de los servicios públicos municipales (calles, alcantarillados, transporte urbano, etc.) para la satisfacción de necesidades comunales.”<sup>50</sup>

### 3.2.6. Elementos del municipio

“Por elementos debemos entender cada una de las partes integrantes de un todo, algunas de las cuales son de naturaleza esencial, sin las cuales no podría existir o los otros elementos, cuya ausencia no impide su existencia.”<sup>51</sup>

Para una mejor comprensión del municipio es necesario hacer referencia de los elementos esenciales legales y doctrinarios tal como lo establece nuestra legislación en

<sup>50</sup> Calderón Morales. **Ob. Cit.** Pág. 169

<sup>51</sup> **Ibid.** Pág. 177



el Código Municipal, decreto número doce guión dos mil dos. El que reúne 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 una mejor comprensión del tema se desglosará cada elemento integrante del municipio.

a. La población: La población, “un elemento esencial del municipio que está integrada por el conjunto de personas que se encuentran asentadas en el territorio municipal, por lo que constituye el conjunto de seres humanos que con ánimo de permanencia que habitan en determinado lugar y relacionados en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, por lo que sin población no sería posible la existencia del municipio.”<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Calderón Morales, Hugo, **Ob. Cit.** Pág. 177



La población, sin duda, el elemento más importante del municipio “es el elemento humano, porque un territorio sin habitantes no puede ser municipio; la población municipal no es simplemente el conjunto cualquiera de seres humanos, se trata de un conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionados en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo. Como el satisfacer las necesidades comunales, el mantenimiento de la paz y el orden y en general los intereses de la colectividad. La agrupación comunal del municipio se inspira en objetivos sociales, como el satisfacer las necesidades comunales, el mantenimiento de la paz y el orden y en general los intereses de la colectividad.”<sup>53</sup>

La población del municipio, según la legislación guatemalteca, “está constituida por todos los habitantes de una circunscripción municipal se pueden clasificar en vecinos y transeúntes. El vecino, que es la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en la circunscripción territorial municipal, o quien tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza; el transeúnte, la persona que se encuentra accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad y residencia en otro municipio. No todos los habitantes del municipio tienen la calidad de vecinos dentro de la circunscripción territorial del municipio pueden ser: guatemaltecos de origen, guatemaltecos y extranjeros residentes

---

<sup>53</sup> **Ibid.** Pág. 177

y extranjeros turistas. En fin con el solo hecho de estar como transeúnte dentro de un municipio o con la calidad de vecino constituyen la población del mismo.”<sup>54</sup>

b. El territorio o distrito territorial: Constituye la circunscripción territorial “en donde se asienta la población. El municipio es la base de la división territorial del estado y la Constitución Política de Guatemala, regula la división administrativa en la cual ubica a los municipios. Un elemento esencial del municipio es el territorio, es el ámbito espacial de vigencia del Orden jurídico municipal y de asentamiento de la población; este espacio territorial debe ser propio y exclusivo, en la que no se puede confundir con otro territorio con otro u otros municipios. Pero este territorio recordemos que es parte del Estado; sin territorio propio no puede existir municipio.”<sup>55</sup>

“Conviene destacar la compatibilidad del imperio del municipio con la potestad de la entidad centralizada, y aún con el propio Estado nacional sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre estas personas de derecho público, habida cuenta que la administración municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de las entidades centralizadas. Un territorio estatal se encuentra dividido en una multiplicidad de territorios municipales, sin límites de fronteras.”<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 178

<sup>55</sup> **Ibid.** Pág. 178

<sup>56</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 179

“El territorio municipal no tiene específicas medidas, son de diversas superficies territoriales. Dentro del mismo municipio se encuentran otras subdivisiones territoriales, como: aldeas, caseríos, parajes, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios, microrregión fincas, distritos metropolitanos, las mancomunidades de municipios y otras formas de ordenamiento territoriales definidas localmente.

c. La autoridad: “La autoridad constituye un elemento esencial del municipio ya que deviene de la formación del Concejo Municipal el cual está conformado por el Alcalde, los concejales y los síndicos. Asimismo intervienen las autoridades propias de las comunidades de circunscripción. La autoridad administrativa municipal, radica especialmente en el binomio alcalde-concejo municipales. Son los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio el alcalde, los síndicos y concejales, que constituyen el órgano colegiado denominado Concejo Municipal.”<sup>57</sup>

d. La comunidad organizada: Es la que realizan los vecinos a través de sociedades civiles y las asociaciones de vecinos. Un ejemplo de ello son las organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>57</sup> **Ibid.** Pág. 178



e. La capacidad económica: Es la capacidad que tienen los habitantes para contribuir económicamente al municipio por lo que regula las tasas, los arbitrios, regular la adquisición del boleto de ornato, para el sostenimiento operativo del ente municipal, infraestructura y la prestación de los servicios públicos que requiere su población con la finalidad es la de llevar bienestar a su población. Para ello los ingresos de la municipalidad serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

f. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: El municipio no podría, dice el Maestro Fernández, “sobrevivir sin el orden jurídico, porque la población exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecía de competencia, o mejor dicho no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.”<sup>58</sup>

En consecuencia la normativa jurídica “es la que le da la existencia misma al gobierno municipal y a todas las relaciones que se deriven del que hacer municipal. Es de destacar que toda esta normativa se desenvuelve en el municipio, sus normas que pertenecen al derecho administrativo, aunque ya en países desarrollados como España las normas que atañan a la organización municipal, se denomina como la ciencia del derecho municipal, como una ciencia autónoma.”<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Fernández Ruiz, Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 47

<sup>59</sup> Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 181



g. El patrimonio del municipio: El patrimonio municipal “lo constituyen los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal, como: Los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, de conformidad con la Ley que regulan la distribución [El 10% de conformidad con el Artículo 256 de la Constitución Política de la República de Guatemala]; el producto de impuesto del Congreso decrete a favor de la municipalidad: donaciones; bienes muebles e inmuebles patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingreso de préstamos y empréstitos; ingresos de multas; tasas, etc.”<sup>60</sup>

### **3.2.7. El elemento teleológico del municipio**

El elemento teleológico, que consiste en la finalidad que se sintetiza en: Cumplir y velar por que se cumplan los fines y deberes del Estado (bienestar general y el bien común) ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, fortalecimiento de su patrimonio económico y preservación de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.

---

<sup>60</sup> Ibid. Pág. 181



- A. Código Municipal: El Código Municipal, y su reforma Decreto Número 22-2010.
- B. Acuerdo 312-2012, es la herramienta que establece los lineamientos legales para que el Concejo pueda ejercer una gestión efectiva dentro de la circunscripción del municipio, fundamentalmente en atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Es de suma importancia que las autoridades, funcionarios y empleados municipales, conozcan, analicen y apliquen este instrumento jurídico en la ejecución de sus funciones, en beneficio de la población.

#### **3.4. Autonomía municipal**

El Diccionario de la Real Academia Española, la define como una potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida anterior, mediante normas y órganos de gobierno propios.



### 3.4.1. Definición

Autonomía municipal “es el derecho que tienen los gobiernos municipales, de tomar sus propias decisiones, de acuerdo a sus competencias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal.”<sup>62</sup>

### 3.4.2. Generalidades

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta el municipio para elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines. Artículo 253, Constitución Política de la República de Guatemala.

En resumen la Autonomía Municipal tiene la capacidad que tiene el Gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local.

Con esto, se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada

---

<sup>62</sup> Administración Municipal Moderna en Guatemala. **Ob. Cit.** Pág.34



planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que parte de la autonomía municipal, corresponde al derecho que tiene la población de elegir a sus propias autoridades. La legislación municipal se encarga de desarrollar el principio de autonomía y en consecuencia, atribuir competencias para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

### **3.4.3. Antecedentes históricos**

En el año de 1945 se da autonomía constitucional a los municipios, dentro de los límites administrativos, pues se le excluye de la facultad de dictar sus propias leyes municipales, la cual se reserva al Congreso de la República. El Código Municipal derogado, definía al nivel de ley, la autonomía municipal con carácter "técnico administrativo", Artículo 4. El Código vigente, se refiere a la autonomía en términos muy generales, a lo que se podrá hacer con la autonomía: " en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y 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” Artículo 3.<sup>63</sup>

#### **3.4.4. Condiciones**

La autonomía municipal basa su existencia en tres condiciones:

- a) Elección de autoridades municipales
- b) Administración propia del municipio
- c) Patrimonio y finanzas propias

#### **3.5. El constitucionalismo y la autonomía municipal**

El constitucionalismo apoya la autonomía municipal y lo hace para establecer como único medio idóneo para garantizar la estabilidad jurídica.

#### **3.6. Obtención y disposición de recursos**

La obtención y captación de los recursos es para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Para ello es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados.

---

<sup>63</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo Guatemalteco**. Pág. 625.

Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud del concejo municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido.

### **3.7. El ordenamiento jurídico**

Elemento indispensable del municipio encargado de regular con carácter obligatorio y coercitivo la organización y funcionamiento del municipio, la relación que debe de existir entre órganos descentralizados, como lo es la relación con otros municipios.

### **3.8. El patrimonio municipal**

Lo constituyen todos los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal. También lo constituyen los ingresos que recibe la municipalidad por concepto de aporte constitucional, el producto de impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de ésta, donaciones, bienes muebles e inmuebles y patrimoniales del municipio, arbitrios, producto de contribuciones, los ingresos por préstamos y empréstitos, el ingreso de multas, ingreso por tasas, etc.

### **3.9. Naturaleza jurídica del municipio**

El municipio tiene carácter natural. Es anterior al Estado, cuyas leyes deberán respetar la existencia del Estado y su competencia para el ejercicio de sus funciones que, por ser

las determinantes de la asociación de vecinos, le son propias y connaturales. En otros términos, se defiende la máxima descentralización administrativa, Por ello se dice que es naturalista porque es una persona social, natural y necesaria. Con la entidad natural se pretende dar fe de una mentalidad descentralizadora, ocurriendo lo contrario cuando se le atribuye un carácter meramente legal. En otra interpretación se deduce que la naturaleza del municipio es legal cuando es una creación de la ley.

De igual forma el decreto 12-2002 del Código Municipal, regula la naturaleza del municipio caracterizándola, por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

## CAPÍTULO IV



### 4. Constitución de un municipio

Para que exista el municipio es necesario que llene los requisitos que la ley establece:

- A. Solicitud de creación o modificación de municipios: Según lo establecido en el Artículo 26 del Código Municipal. “Para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requiere la solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el (10%) por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o modificación. Dicha solicitud se formalizará ante la Gobernación del Departamento del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan”, y que además sean llenados los requisitos establecidos en el Artículo 28 del Código en mención.
- B. Cumplir con los siguientes requisitos: Según lo que regula el Artículo 28 del Código Municipal se deben cumplir con los siguientes requisitos.
- a) Que tenga veinte mil (20,000) habitantes, o más;
  - b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le

permiten y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;

- c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando. Respecto de dicha situación, los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales y de Finanzas Públicas, respectivamente, deberán emitir los dictámenes que señalen que no se perjudican dichos recursos;
- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Para el efecto, el Concejo Municipal solicitará dicho informe a la Oficina Municipal de Planificación del municipio del cual se segregará el nuevo municipio;
- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el Concejo Municipal del cual se segregará el nuevo municipio;

C. Trámite de la solicitud: Recibida la solicitud y cumplidos los requisitos correspondientes, en un plazo que no exceda de treinta (30) días, el gobernador departamental realizará lo siguiente:

- a. Conceder audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades o lugares del correspondiente municipio que quieren formar uno nuevo.

- b. Conceder audiencia a los concejos municipales de la municipalidad o municipalidades afectadas, o eventualmente interesadas en la gestión, y a la gobernación o gobernaciones de los departamentos que pudieran resultar perjudicados.
- c. Ordenar la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud y de otros que se soliciten en este Código, para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas y demás dependencias públicas deben dar la información y prestar la colaboración que les sea requerida, así como recabar cualquier otra información o documentación y practicar cualquier diligencia probatoria que se crea necesaria para la mejor comprensión del caso.

Evacuadas las audiencias, y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental, expresando su opinión, elevará lo actuado a conocimiento del Ministerio de Gobernación, dentro de un plazo que no exceda de noventa (90) días. Su regulación legal la encontramos en el Artículo 29 del Código Municipal.

D. Procedimiento ante el Ministerio de Gobernación: El Ministerio de Gobernación dispondrá de un plazo de seis (6) meses, a partir de la recepción del expediente, para verificar todo lo actuado ante la gobernación departamental y para completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias para determinar el cumplimiento exacto de los requisitos para decidir sobre la creación o



modificación de un municipio, emitiendo además el dictamen correspondiente, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, para que, si así lo considera, en un plazo de treinta (30) días, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente, para su conocimiento y resolución.

E. Procedimientos consultivos: El Artículo 31 del Código Municipal, establece: Si el Congreso de la República lo considerase necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida.

#### **4.1. Cabecera del nuevo municipio**

El Artículo 32 del Código Municipal regula, La cabecera municipal estará en el poblado que se designe en el decreto de su creación que emita el Congreso de la República. El Concejo Municipal o el diez por ciento (10%) de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere este Código, podrá solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en este capítulo, en lo que fuere aplicable.



## 4.2. Clasificación de las competencias del municipio

Para un mejor desempeño a nivel departamental los municipios se desarrollan en dos tipos de competencias:

- A. Competencias propias: Son aquellas competencias que se cumplen por dos o más municipios por medio de convenio o en forma mancomunada de municipios; entre las competencias propias del municipio está la regulación del transporte de pasajeros, modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios. La ley establece que las competencias propias de la municipalidad son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios.
  
- B. Competencias delegadas: Estas competencias las realiza el municipio de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos, basados por la ley y convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal.





#### **4.2.1. Competencias que reconoce Guatemala**

La ley reconoce a las competencias delegadas y establece que son todas aquellas que el Gobierno Central delega a los municipios por medio de convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en ley.

#### **4.3. Actividades que realiza el municipio**

A. Servicio público: Es el que presta el ente municipal, en forma directa, para satisfacer las necesidades de la población y lo realiza en forma indirecta por medio de la concesión a personas individuales y jurídicas.

B. Obra pública: Esta función la realiza el ente municipal, en beneficio del interés general para el uso público; para la prestación de un servicio público.

## CAPÍTULO V



### **5. Gobierno y administración del departamento de Jutiapa durante la Década 2004-2014**

Jutiapa, el 6 de septiembre de 1921 fue considerada de villa a ciudad según Decreto Gubernativo No. 219 del 15 de septiembre de 1878 adoptando el nombre la ciudad de Jutiapa tomando el rango de cabecera departamental por su gran población y extensión territorial que la integran este importante acontecimiento se llevó a cabo para lograr un mejor gobierno y administración de sus 17 municipios.

#### **5.1. Características básicas del departamento de Jutiapa**

En 2010, a lo largo de sus 17 municipios vivían un poco más de 428 mil personas. Estimándose así un 71% de habitantes en el área rural. El 51 % de la población en su género son mujeres. Un dato importante es que en su mayoría los hogares están siendo conformados por seis miembros.

Según censos llevados a cabo en el departamento se ha comprobado que dos de cada



cinco habitantes pertenecen a los pueblos indígenas, garífunas y xincas.

En el censo efectuado se recopilaron los siguientes datos:

- a) Personas ladinas: 57.2%
- b) Personas de la comunidad xinca: 2.4%
- c) Comunidad maya, garífuna, entre otras: 0.4%

### **5.1.1. Índice de Desarrollo Humano**

El índice de Desarrollo Humano (IDH), un indicador sintético expresa tres dimensiones básicas del desarrollo humano: Salud, educación y nivel de vida.

### **5.1.2. Pobreza**

A nivel departamental, en el año 2006, la pobreza alcanza un poco más del 51% de la población y la pobreza extrema llegó hasta un 15%.

El término pobreza se basa en el consumo agregado de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica de alimentos. Para la extrema pobreza no alcanza para la canasta básica mucho menos para los servicios en general.



La pobreza se ha convertido en un fenómeno multidimensional ya que se puede ver desde diferentes enfoques como lo son la vivienda, el consumo de la canasta básica, hachamiento, saneamiento y agua potable.

En el departamento de Jutiapa, con familias tan numerosas y con una educación conservadora se acostumbra que sólo los varones mayores de dieciséis años ya realizan pequeños trabajos y los mayores de 18 años migran a la Ciudad de Guatemala en búsqueda de mejores trabajos para una mejor condición de vida. Visitando a sus familiares que se encuentran en el Departamento de Jutiapa únicamente cada fin de semana o cada fin de mes. Provocando así un deterioro familiar. Otro pequeño porcentaje es de las mujeres mayores de dieciocho años que abandonan sus estudios cursando únicamente el Nivel Primario, para luego ir en búsqueda de un trabajo digno. Ya sea en la Cabecera Departamental o en la Capital.

Otros, en cambio, desesperados por el salario que ni siquiera llega al Salario Mínimo establecido en ley. Un ejemplo de ello son los que trabajan en fincas cuidando el ganado ajeno, desde las cinco de la mañana hasta las seis de la tarde, incluyendo días asuetos y el día feriado, sin tener siquiera derecho de descanso, horas extras, vacaciones, ganando únicamente cuatrocientos quetzales al mes, es cierto que les dan un lugar donde vivir, pero no lo suficiente para tener recursos para su vestuario, alimentación balanceada, salud. Por eso la Inspección General de Trabajo debería de realizar



trabajos no sólo dentro de un edificio, sino que debería de nombrar a personas que vigilen las condiciones de los trabajadores no sólo en la Ciudad de Guatemala, sino también en el área rural, que es donde más están siendo violentados los derechos y garantías constitucionales.

El país de Guatemala cuenta con un amplio ordenamiento jurídico, tenemos más que otros países pero no se están cumpliendo. Las autoridades y los representantes de cada organismo deberían velar porque en verdad se cumplan no por el bien de unos cuantos guatemaltecos sino para que realmente se logre el fin común que no es más que el pueblo.

Las personas del área rural es la que a gritos pide más oportunidades de trabajo, pero a conciencia, respetando sus derechos. Para que ya no se siga la cadena de explotación laboral que genera más pobreza y delincuencia. Porque las personas al no tener los recursos necesarios en una vida honesta en su desesperación busca por medio de los actos delictivos obtener lo que necesita. Necesitamos frenar el atraso social siendo conscientes de las necesidades no nuestras sino que de las necesidades de nuestros hermanos guatemaltecos.



### **5.1.3. La desigualdad**

Jutiapa, desigual, en cuanto al bienestar de sus ciudadanos, ya que en relación a los ingresos con los que disponen los hogares son demasiado bajos. Creando así precariedad en las familias hasta la desnutrición.

### **5.1.4. Alfabetismo**

Desde inicios del Siglo XXI con casi la tercera parte de su población, las personas mayores de quince años, aún carentes de la capacidad de leer y escribir. En su mayoría mujeres. Se han realizado grandes esfuerzos para lograr disminuir el nivel de analfabetismo, creando "Programas de Alfabetización" dirigidos por CONALFA, programas que pronto ya no se siguieron efectuando. El Proyecto de Alfabetización el cual consistía en que los alumnos graduandos enseñaran a dos personas a leer y a escribir, esto para lograr erradicar el analfabetismo. Proyecto que no fue muy funcional ya que no se le dio seguimiento.

En la actualidad un dieciocho por ciento de personas, en su mayoría mujeres no saben leer ni escribir, consecuencia de la cultura y costumbres de nuestra sociedad de tipo aún conservadora.



### 5.1.5. Cobertura educativa

Después del año 2004 se da una ampliación de cobertura educativa en distintos niveles. Por ejemplo en las comunidades urbanas del departamento de Jutiapa ha acrecentado los niveles de Educación, iniciando desde Pre-Primaria, logrando culminar el nivel Primario, Secundario y con pocos esfuerzos graduarse del Nivel Diversificado. Pero un pequeño porcentaje es el que tiene acceso a la Educación Superior.

Lo mismo sucede en el área rural todo lo contrario ya que apenas unos pocos reciben la educación en el Nivel Pre- Primario, ingresando de golpe a la Primaria y de los pocos que logran realizar sus estudios en el Nivel Primario una pequeña cantidad puede culminarla en su totalidad.

Otros con grandes esfuerzos y con mucha dedicación buscan la forma de estudiar los grados del Nivel Básico y con muchas dificultades logran terminar. Ya que pronto se deben dedicar a trabajar para ayudar al sostenimiento de sus hogares. O e incluso deben formar su propia familia. Lo cierto es que en los departamentos de Jutiapa hay muchos establecimientos educativos, pero la mayoría están concentrados solamente dentro de áreas o comunidades urbanas, esto les beneficia a los que habitan en ellas pero qué sucede con los miles de niños y de jóvenes que viven en lugares aislados, sus padres con pocos recursos económicos, apenas para la alimentación, muchas veces no



tienen para vestuario, mucho menos para poder comprar medicinas. Si ellos desean culminar sus estudios deben ponerse a trabajar desde una edad muy temprana.

Trabajando dentro de los mismos municipios o migrar hacia la Ciudad Capital para buscar mejores condiciones de vida. Estudiando ya sea en la Jornada Sabatina o Dominical. Situación que al final les resulta muy engorrosa entonces se da una deserción escolar pero no es por falta de interés sino por falta de recursos económicos y por falta de oportunidades.

#### **5.1.6. Salud**

La salud, una dimensión básica para el desarrollo humano del departamento de Jutiapa. Estudiado rigurosamente desde dos puntos de vista:

#### **5.1.7. La mortalidad infantil**

De cada mil niños treinta y cuatro mueren antes de cumplir un año y cuarenta y cinco antes de llegar a los cinco años.





### 5.1.8. La desnutrición en la niñez

De cada mil niños casi la mitad sufre desnutrición crónica. Las altas tasas de mortalidad infantil son consecuencia de enfermedades respiratorias causadas por resfriados sin tratarse, alergias al polvo, y la despreocupación ante estos síntomas. Los síntomas de diarrea provocadas por la falta de higiene, niños descalzos, cuando juegan comen tierra. Por la falta de vacunas y de un control médico apropiado. Pero sobre todo porque dentro de cada cantón, aldea o caserío, no hay cerca un hospital o un centro de salud. Entonces sino tiene para la canasta básica mucho menos tendrá para el transporte que asciende de tres quetzales a cuatro quetzales por persona, en otros municipios como lo es Yupiltepeque el costo para poder abordar un microbús es de seis a siete quetzales y su recorrido de una hora. Y esto sólo es para llegar al hospital más cercano, llegando al hospital no lo atienden o no hay medicamentos y expresan que no atenderán por falta de insumos. La infraestructura de los hospitales aún es muy precaria. Todo esto hace que las personas opten por utilizar remedios caseros. Remedios que a la larga algunos les beneficiarán pero otros en cambio no les calmarán.

Lo mismo sucede con mujeres en estado de gestación. Cada madre de familia se encuentra en casa de sus suegros o en su casa. El esposo se encuentra trabajando en la ciudad o en otro municipio. Al momento del parto es atendida por una comadrona, que es una señora con conocimientos adquiridos por medio de la experiencia, pero sin

La cobertura de vacunación en niños para la prevención de la mortalidad y morbilidad conocimientos científicos. Si hay complicaciones durante el parto será difícil salvarle la vida al bebé o a la madre. Ya que solamente podrían atender un parto normal.

Actualmente un cuarenta y cuatro por ciento de casos dañinos con infección respiratoria aguda recibe tratamiento mientras que menos de dos terceras partes de los casos con diarrea son atendidos.

La cobertura de vacunación en niños para la prevención de la mortalidad y morbilidad casi una cuarta parte de los niños menores de dos años en el país tienen pendientes una o más vacunas. Esto a consecuencia de la indiferencia o el desconocimiento sobre la importancia de vacunas en los padres de los menores.

Los rasgos para la salud comienzan desde el embarazo ya que la mayoría de mujeres son aún menores de edad y no están preparadas para cuidar al bebé.

La cuarta parte de fecundidad es no deseada, incluyendo el desafío que representa el hecho que menos de la mitad de las mujeres en unión utilicen algún método moderno de planificación familiar.

Complicándose aún más la salud que sólo el 50% de mujeres tiene sus partos asistidos por personal médico. La más grave limitación al desarrollo humano es la privación de la vida misma. Ya que el departamento de Jutiapa es considerado como un departamento violento con una tasa de homicidios mayor a 40%. Y esto es sólo a nivel departamental. Consecuencia de que solamente en el área urbana hay cuerpos de Policía, lo contrario sucede en aldeas y caseríos que actualmente no cuentan con un Centro de Salud, un hospital, un juzgado cercano ni mucho menos poder dirigirse a la policía. Muy pocas aldeas son las que cuentan con una escuela cercana. Y aún más poco los lugares que cuentan con un Instituto de Educación Básica. Por eso no le podemos pedir más a Jutiapa cuando no tiene las herramientas básicas para que trabajen por ello y puedan progresar. Para que podamos progresar como país se necesita más conciencia social, cambiar la mentalidad patriarcal ya que hombre y mujer pueden brindar al país más conocimientos, más estrategias, y mejores decisiones. Decisiones que deben ser efectivas. Por eso y mucho más Jutiapa necesita que Municipalidad, alcalde, síndicos, concejales y población, hombres, mujeres, jóvenes y niños participen activamente en el proceso de desarrollo sostenible y equitativo. Tener la libertad de vivir en una vida prolongada y sostenible, adquiriendo conocimientos más de lo que se nos exige. Y no hacerlo por obligación sino por convicción ya que la educación no es una obligación sino que es una oportunidad para crecer en todos los aspectos de la vida. Disfrutando el estándar de vida digna y siendo emprendedores en búsqueda de su propio destino.



## **5.2. Organización de los vecinos**

A través de los años las distintas los vecinos se han involucrado y han formado parte de grupos con el objetivo de alcanzar fines personales y colectivos, coordinar el recurso humano, físico y financiero. En Jutiapa participan organizaciones sociales y productivas, especialmente en el área rural, que es la población que requiere mayor atención, ya que no cuentan con todos los servicios necesarios.

Desarrollando proyectos, como: introducción de agua potable, energía eléctrica, construcción de escuelas, mantenimiento de carreteras, letrización, brindan refacción a los alumnos de las escuelas del área rural, esto lo llevan a cabo los vecinos muchas veces sin el apoyo de las autoridades municipales. Los fondos son obtenidos para llevar a cabo dichos proyectos son obtenidos por medio de colectas y de donaciones a nivel de vecinos.

## **5.3. Proyectos de desarrollo social**

Estos proyectos son coordinados en forma conjunta entre comités, Organizaciones no gubernamentales (ONG's), organismos internacionales e instituciones gubernamentales, entre éstos están: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural, Fondo de Inversión



Social –FIS-, Obras Sociales de la Secretaría de la Esposa del Presidente, Asociación de Desarrollo Comunitario Integral, Asociación y Organizaciones de Desarrollo de Jutiapa -ASODEJU-.

### **5.3.1. Consejos de desarrollo**

El sistema de Consejos de Desarrollo, es el medio principal de participación de la población Maya, Xinca, Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática y toma en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

### **5.3.2. Organizaciones Civiles Apolíticas**

Estas organizaciones son conformadas con los integrantes de diversas edades, según su naturaleza, con el fin de lograr un desarrollo a nivel social fomentando valores a todos los habitantes de Jutiapa en sus diferentes etapas de la vida.

- a) Grupos Juveniles Católicos.
- b) Grupos de Boy Scout.
- c) Club de Leones de Jutiapa.
- d) Fraternidad Jutiapaneca.
- e) Fraternidad Amigos de Antaño.



- f) U.M.A. (Unión de Mujeres Americanas).
- g) Cámara de Comercio e Industria.
- h) Club Deportivo Achiapa
- i) Alcohólicos Anónimos
- j) Asilo de Ancianos
- k) Club de Damas Leonas
- l) Concejos Comunitarios de Desarrollo COCODES

Hombres, mujeres, ancianos, jóvenes y niños trabajando unidos para lograr el progreso en su departamento.

### **5.3.3. Asociación de Ganaderos**

Su objetivo principal es la organización de la Feria Nacional Ganadera de Jutiapa; no brinda ningún apoyo para el beneficio de sus asociados como asesoría y facilidades de financiamiento. La feria ganadera es promovida por la Municipalidad de Jutiapa, publicando anuncios en periódicos y revistas, dándole publicidad con el fin de que se conozca el departamento, la venta de ganado y para darle seguimiento a la tradición ganadera. Esta feria es celebrada año tras año en el mes de noviembre. De igual forma los ganaderos de Jutiapa aprovechan en el transcurso del año, cada domingo se dedican a la compra y venta de ganado.



#### 5.3.4. Asociación de Proyectos de Leche y Carne (APROLECAR)

Su finalidad fue crear un centro de acopio para la comercialización de leche y carne, pero nunca cumplió con su objetivo por la falta de financiamiento y participación de instituciones y organizaciones relacionadas con el medio.

Es increíble ver como ganaderos a pesar de la falta de funcionalidad de esta asociación, ellos por su cuenta siempre se dedican a la crianza y cuidado de ganado para vender en sus diversos derivados. Directa o indirectamente ayudan al progreso del departamento.

De igual forma las familias ya se están arriesgando a la crianza de ganado porcino quizá en pequeñas cantidades pero las ganancias que obtienen por cada animal les ayuda a su sostenimiento familiar. Y si hablamos de ganado aviar esto se da aún en mayor cantidad, criando gallos, gallinas, pavos, patos. Y si a este desarrollo le sumamos el cultivo del maíz y de granos como el frijol ya sea para su venta y consumo diremos entonces todos tienen el poder en sus manos para poder progresar.



### 5.3.5. Cooperativas

Las Cooperativas Rayos de Sol, Flor Campesina, Guayacán y Cuna del Sol, brindan apoyo financiero para diferentes actividades.

Guatemala en general, con un amplio conglomerado jurídico un ejemplo de ello es la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), que promueve, la organización de las comunidades, a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para participar en la gestión pública, aspecto que se ve reforzado con la Ley General de Descentralización (Decreto 14- 2002), que permite a las organizaciones comunitarias participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.

Aparentemente en la actualidad es aplicable todo este amplio ordenamiento jurídico ideal que está muy lejos de cumplirse. Nos hacen falta líderes que realmente realicen una gestión eficiente, transparente y participativa. Eficiente para que realicen a cabalidad todos sus proyectos; transparente para que no se vean inmiscuidos los intereses políticos y no buscar siempre la reelección política sino que intentar lograr durante el período que se encuentren como líderes, llevando a cabo proyectos y obras que no queden inconclusas ni mucho menos que necesiten tanto tiempo para lograr culminarlos.





Participativa para que cambien a las personas que integran los concejos municipales así como también a los representantes de las pequeñas comunidades.

Es necesario que realmente el curul o representante de esa comunidad sea elegido por la mayoría de la comunidad y que realmente tenga conciencia de que ser líder no solamente implica cumplir con algunas acciones sino que también lo es observar detenidamente a todos los habitantes de esa comunidad, ir a los lugares más recónditos y ver cuáles son las precariedades de la población. Así mismo darle participación a las personas que tengan la capacidad para hacerlo y que realmente conozca sobre lo que está hablando o solicitando. Todo ello con la finalidad de lograr un mejor y pronto desarrollo a nivel departamental que será lento pero si se lleva con un mismo punto de enfoque y hacia un mismo fin todo será un éxito.

Si se logra un desarrollo dentro de una comunidad asimismo se podrá hacer en dos o más comunidades. Desarrollándose poco a poco pero todos con un mismo enfoque.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El gobierno y la administración municipal es el instrumento de acción que el Estado debe adecuar tanto a nivel municipal como departamental, eligiendo y aplicando mejores estrategias, proyectos, métodos y técnicas que permitan un ágil desarrollo y progreso a nivel municipal. Ya que si se inicia desde un pequeño grupo o comunidad viendo cuáles son sus necesidades de urgencia poco a poco se irán resolviendo las necesidades de las grandes poblaciones. Por ello es necesario conocer a la población para así poder determinar claramente donde radican los problemas de seguridad, se ha comprobado que muchos inician culturalmente teniendo como consecuencia un deterioro social. La investigación surgió a partir de toda la información difundida tanto por medios de comunicación escrita como audiovisual, en donde claramente se puede percibir una serie de altibajos en cuanto al desarrollo político, económico, social y sobretodo educacional. Deterioro que no debiera de existir si se ejecutaran a conciencia los proyectos que se ven plasmados en fotografías, periódicos o informes anuales.

Si bien es cierto el cambio de Alcalde Municipal en cada municipio se da cada cuatro años, se sigue dando el fenómeno que cada representante de la futura Alcaldía Municipal se presenta ante los ciudadanos con una serie de proyectos que aparentemente beneficiarán a los más necesitados al final resulta ser solo una serie de papeles sin fundamento ya que al final solo se dedican a darle seguimiento a proyectos que ya estaban iniciados por el gobierno anterior.



## BIBLIOGRAFÍA



**Administración municipal moderna en Guatemala. Conceptos, leyes, instrumentos, desafíos y experiencias.** Guatemala. Promudel 2012.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** Buenos Aires. 14. Ed. 2000.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial.** Guatemala. 3 ed. Actualizada. 1999.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala, comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad.** Guatemala, Sexta Edición Actualizada, 2008

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco,** Guatemala, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Interpretación jurídica,** Guatemala. Once edición actualizada, 2008.

DÍAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democrática.** Madrid. 4ª. Edición 1972

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales, instituto nacional de administración pública, A. C., Universal Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,** México. 2002.

**Gaceta Jurisprudencial,** de julio a septiembre de 1997, publicación de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.



GÓMEZ, Sergio. **El Gobierno y sus perversiones en el ejercicio del poder. Ensayo de Maestría, Ciencias Políticas, Universidad Rural.**

LENGUA ESPAÑOLA, **Diccionario de la real academia española.** 23. a edición. 2014.

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

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas y sociales.** Guatemala. 1ª. Edición electrónica.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Derecho constitucional.** Guatemala. 2012, Ediciones Pereira. Séptima Edición.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Sistema de frenos y contrapesos en el gobierno del estado de Guatemala.** Guatemala. Ed. Pereira. 2007.

**Recomendación de Reformas Legales de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG- 2009.**

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia.** México. 14 ed. 1988

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala,** Asamblea Nacional Constituyente 1986, y sus reformas por el Congreso de La República de Guatemala, 2008.



**Código Municipal, Decreto Número 12-2002.**

**Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento Decreto  
Número 11-2002**

**Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.**