

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

The seal is circular and features a central shield with a crown on top. The shield is divided into four quadrants, each containing a different heraldic symbol. The text 'ACADEMIA GUATEMALTECENSIS' is written around the bottom inner edge of the circle, and 'CAROLINA ACAD' is written along the top inner edge.

**EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA LA LOCALIZACIÓN DE
ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO POR LA MUNICIPALIDAD DE
GUATEMALA**

GABRIELA ALEJANDRA VÉLIZ POOM

GUATEMALA, AGOSTO DE 2016

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

**EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA LA LOCALIZACIÓN DE
ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO POR LA MUNICIPALIDAD DE
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

GABRIELA ALEJANDRA VÉLIZ POOM

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto de 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.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta:	Licda.	Nancy Lorena Paiz García
Vocal:	Lic.	Raúl Antonio Castillo Hernández
Secretaria:	Licda.	Roxana Elizabeth Alarcón Monzón

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Lic.	Mario Adolfo Soberanis Pinelo
Secretario:	Lic.	René Siboney Polillo Comejo

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,
 28 de octubre de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, MAYRA YANETH BARRAGAN MALDONADO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
GABRIELA ALEJANDRA VÉLIZ POOM, con carné 200921727,
 intitulado EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA LA LOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL
PÚBLICO POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA.

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.

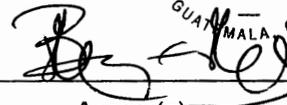
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros 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 22 / 02 / 2016 f)


 Asesor(a)
 (Firma y Sello)
 Licenciada
 Mayra Yaneth Barragán Maldonado
 Abogada y Notaria





Licda. Mayra Yaneth Barragán Maldonado
21 calle 06-77 zona 1, Palacio Municipal
Sexto Nivel, Ciudad de Guatemala
Teléfono: 2285-8034

Guatemala, 5 de mayo de 2016.

M.A. William Enrique López Morataya
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable Magister:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesora de tesis de la bachiller **GABRIELA ALEJANDRA VÉLIZ POOM**, la cual se intitula “ **EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA LA LOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA** ”, declarando expresamente que no soy pariente de la bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre la emisión de licencia municipal para la localización de establecimientos abiertos al público por la municipalidad de Guatemala.

- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales la bachiller no sólo logró comprobar la hipótesis, sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con el derecho administrativo, el derecho municipal, y el derecho procesal administrativo. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.



Licda. Mayra Yaneth Barragán Maldonado
21 calle 06-77 zona 1, Palacio Municipal
Sexto Nivel, Ciudad de Guatemala
Teléfono: 2285-8034

- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo la bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, la bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que es necesario que la Municipalidad de Guatemala, extienda licencia de establecimiento abierto al público, posteriormente de haber extendido dictamen favorable de localización de establecimiento abierto al público; con el objeto de que exista una correcta aplicación de la norma vigente en la materia.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de extranjeros.
- g) La bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

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

Atentamente,

Licda. Mayra Yaneth Barragán Maldonado
Asesora de Tesis
Colegiado No. 6,017

Licenciada
Mayra Yaneth Barragán Maldonado
Abogada y Notaria



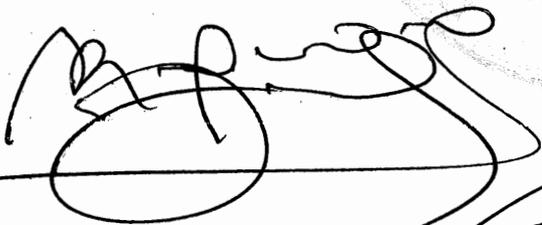
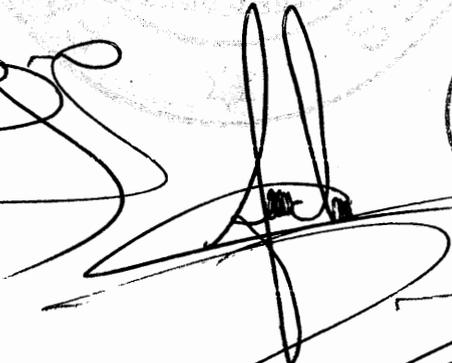
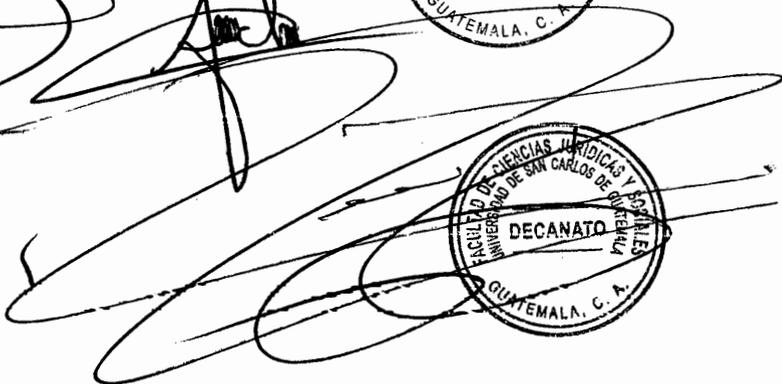
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

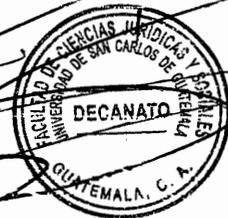


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de julio de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante GABRIELA ALEJANDRA VÉLIZ POOM, titulado EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA LA LOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi fuerza y mi luz, por brindarme la sabiduría necesaria para poder llegar a cumplir esta meta y sueño profesional, por no dejarme sola en ningún momento.
- A MIS PADRES:** Mauricio Véliz y Yolanda de Véliz, por ser mi motor y mi motivo para seguir luchando cada día, porque quiero lo mejor para ustedes y porque son mi vida completa. Mi logro es su logro también.
- A MIS HERMANOS:** Cristian Véliz, Arnol Véliz y Axel Véliz, por ser parte de mi motivación y porque mi deseo es que cumplan todas sus metas y sus sueños; los quiero ver triunfar.
- A MI HERMANA:** Fátima Véliz, porque me has enseñado a no rendirme y desde que naciste me has llenado de muchas alegrías y motivación; mi deseo es verte triunfar.
- A MIS ABUELOS:** Manuela Poou, Agapita Catalán y Apolonio Véliz, por su amor, por sus oraciones y por ser parte importante en mi vida.
- A MI PROMETIDO:** Nery Chucuy, por ser la persona que Dios puso en mi vida para hacerla perfecta, gracias por estar siempre junto a mí, por tu apoyo incondicional todos los días.
- A MIS TÍOS Y PRIMOS:** Por su cariño, su apoyo y por formar parte de mi vida.
- A:** Zara Milián y Margarito Chucuy, por ser como unos segundos padres para mí, por sus oraciones y su apoyo siempre.



A MI ASESORA:

Licda. Mayra Janeth Barragán Maldonado, por todo apoyo, por su ejemplo y su cariño.

A MIS AMIGOS:

Por acompañarme durante distintas etapas de mi vida, por cada detalle y muestra de cariño, y por todos los momentos que me han permitido compartir con ustedes.

A:

La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme culminar mis estudios superiores y brindarme una educación digna.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi agradecimiento por ser parte fundamental de mi formación profesional.



PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación, pertenece a la rama del derecho administrativo en general y en específico, a la rama del derecho municipal; se realizó usando como base la importancia de incluir dentro del procedimiento administrativo para la obtención de autorización municipal de localización de establecimientos abiertos al público en el municipio de Guatemala, la emisión de una licencia municipal, que sirva como garantía de legalidad y soporte jurídico para los actos administrativos de la Municipalidad de Guatemala, específicamente en lo concerniente a la localización de los establecimientos abiertos al público, dentro de su jurisdicción.

El presente trabajo de investigación es de tipo cualitativo, se realizó en el municipio de Guatemala, durante los años 2015 y 2016, siendo el sujeto de estudio, la Municipalidad de Guatemala, y el objeto de estudio, los establecimientos abiertos al público localizados en referido municipio. El aporte académico de dicho trabajo de investigación consiste en determinar la legalidad de los establecimientos abiertos al público, mediante una licencia municipal, otorgada por la Municipalidad de Guatemala, a través de la Dirección de Control Territorial.



HIPÓTESIS

La emisión de dictamen para la localización de establecimientos abiertos al público, por la Municipalidad de Guatemala, a través de la Dirección de Control Territorial, no garantiza la legalidad de los mismos, toda vez que la legislación guatemalteca no le atribuye una fuerza vinculante tal y como se establece en el Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, el cual en su Artículo tres, preceptúa en su parte conducente que es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis planteada fue demostrada de una forma teórica y también práctica, ya que **quedó** demostrado que un dictamen emitido por un órgano dentro de la organización **pública**, carece de fuerza vinculante, y por ende también carece de seguridad jurídica, **siempre** y cuando no se encuentre dentro de los dictámenes que sí son vinculantes y que **así lo establece** la ley de una forma expresa.

La implementación de una licencia municipal, dentro del procedimiento de obtención de autorización de localización de establecimiento abierto al público, por la Municipalidad de Guatemala, además de cumplir con las directrices legales reguladas al respecto, fortalecería aún más la legalidad del procedimiento administrativo, y hasta del procedimiento contencioso administrativo, puesto que no quedarían lagunas legales que formular y que puedan entorpecer los procedimientos que se lleguen a desarrollar.

Para llegar a formular lo antes expuesto, fue utilizado el método deductivo y analítico; de tal manera fue como se logró validar la hipótesis planteada.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Conceptualización.....	1
1.2. Evolución histórica	2
1.3. Fuentes del derecho administrativo	4
1.4. Principios del derecho administrativo.....	8
1.5. Características del derecho administrativo	10
1.6. Relaciones del derecho administrativo con otras ciencias.....	11

CAPÍTULO II

2. Administración pública	15
2.1. Elementos de la administración pública	16
2.2. Pasos de la administración pública	17
2.3. Actos administrativos	20
2.3.1. Elementos del acto administrativo	21
2.4. Reglamento administrativo.....	23
2.4.1. Clasificación del reglamento administrativo	24
2.5. Dictamen.....	25
2.5.1. Tipos de dictamen.....	25
2.5.2. Dictámenes vinculantes en Guatemala.....	26
2.5.3. Partes de un dictamen	26
2.6. Procedimiento administrativo	27
2.6.1. Elementos del procedimiento administrativo.....	28



Pág.

2.6.2.	Características del procedimiento administrativo.....	28
2.6.3.	Clasificación de los procedimientos administrativos	30

CAPÍTULO III

3.	La administración municipal.....	35
3.1.	Municipio.....	35
3.1.1.	Elementos del municipio	35
3.2.	Autonomía municipal.....	37
3.3.	Sistemas de Gobierno municipal.....	38
3.4.	Organización administrativa municipal.....	40
3.5.	Órganos del municipio de Guatemala	41
3.6.	Juzgado de Asuntos Municipales.....	43
3.6.1.	Estructura del Juzgado de Asuntos Municipales.....	45
3.6.2.	Procedimiento administrativo dentro del Juzgado de Asuntos Municipales.....	48
3.6.3.	Asuntos que se conocen actualmente en el Juzgado de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala.....	50

CAPÍTULO IV

4.	Localización de establecimientos abiertos al público en el municipio de Guatemala... ..	53
4.1.	Establecimiento abierto al público.....	54
4.2.	Clasificación de establecimientos abiertos al público.....	55
4.3.	Plan de Ordenamiento Territorial	56
4.3.1.	Acuerdo COM-030-2008 plan de ordenamiento territorial de la Municipalidad de Guatemala	57
4.4.	Dictamen de localización de establecimiento abierto al público.....	57



	Pág.
4.5. Regulación legal para los establecimientos abiertos al público	58
4.6. Emisión de licencia municipal para la localización de establecimientos abiertos al público por la Municipalidad de Guatemala	60 60
4.7. Proyecto de licencia municipal para la localización de establecimientos abiertos al público por la Municipalidad de Guatemala.....	63
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	67
BIBLIOGRAFÍA.....	69



INTRODUCCIÓN

En Guatemala, se desarrollan diferentes actividades comerciales, siendo una de éstas, la apertura de diferentes tipos de comercios; en virtud de ser una responsabilidad del Estado, velar por el bien común entre la población que conforma el país, el Congreso de la República de Guatemala, a través del Decreto número 56-95, establece que las **Municipalidades** deberán de emitir la autorización correspondiente a la localización de establecimientos abiertos al público.

La hipótesis de la presente investigación consistió en que en la actualidad la **Municipalidad** de Guatemala, emite para la localización de establecimientos abiertos al público ubicados dentro de su jurisdicción, un dictamen que legalmente no es considerado vinculante, por lo tanto, no es contemplado como una resolución final, susceptible de impugnación.

De acuerdo a lo anterior, fueron alcanzados los objetivos planteados, toda vez que se estableció la fuerza vinculante del dictamen de localización de establecimientos abiertos al público, otorgado por la Municipalidad de Guatemala; se determinó la falta de certeza jurídica contenida en el mismo y se propone como solución al problema identificado, la emisión de licencia municipal para la localización de establecimientos abiertos al público por la Municipalidad de Guatemala.

La tesis está comprendida en cuatro capítulos; el primer capítulo desarrolla la conceptualización, evolución histórica, fuentes, principios, características del derecho administrativo y sus relaciones con otras ciencias; el segundo capítulo contiene lo relativo a la administración pública, los actos administrativos, el reglamento administrativo, el dictamen en materia administrativa y el procedimiento administrativo; el tercer capítulo desarrolla la administración municipal, los elementos del municipio, la autonomía



municipal, y el Juzgado de Asuntos Municipales; el cuarto capítulo contiene todo lo relativo a los establecimientos abiertos al público, su regulación legal y por último la propuesta de emisión de licencia municipal por la Municipalidad de Guatemala.

Los métodos de investigación utilizados fueron: analítico, ya que se analizó el procedimiento administrativo en materia general y municipal; deductivo, porque se compiló el contenido del derecho administrativo; inductivo, para llegar a comprender el tema principal el cual es la emisión de autorización municipal para la localización de establecimientos abiertos al público ubicados en el municipio de Guatemala, también se utilizó la entrevista como instrumento de investigación y la técnica de investigación bibliográfica, para otorgarle un soporte material y doctrinario en derecho administrativo y municipal.

El presente trabajo final, también fue desarrollado con el afán de que pueda ser de gran ayuda para todos los estudiantes y profesionales que buscan un aprendizaje continuo en la esfera del derecho guatemalteco.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

1.1. Conceptualización

“Es una parte de la ciencia del derecho, que estudia los principios, teorías, doctrinas, instituciones y normas que regulan la administración pública, su organización, medios de control, las relaciones de esta con los particulares y los procedimientos para solucionar los conflictos que pudieran surgir entre ambos.”¹

Jorge Mario Castillo González, la define como “el derecho de la administración pública guatemalteca.”²

El derecho administrativo se encarga del ordenamiento jurídico respecto a la organización de la administración pública, los servicios públicos que brinda y su relación con los administrados.

Los conceptos dados al derecho administrativo definen el alcance del mismo; desde el punto

¹ Garnica Enríquez, Omar Francisco. **La fase pública del examen técnico profesional**. Pág. 149.

² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 11.



de vista legal, su concepto consiste en limitar el alcance del mismo al estudio de leyes de contenido administrativo; el concepto en cuanto a las relaciones jurídicas, consiste en observar al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares; su concepto en cuanto al poder ejecutivo, limita el campo del derecho administrativo al conocimiento de los actos del poder ejecutivo; su concepto en cuanto a los fines del Estado, consiste en que el derecho administrativo es un sistema de principios jurídicos que regula la actividad del Estado para la realización de sus fines; se le atribuye además el concepto de los servicios públicos, el cual establece que el derecho administrativo es el conjunto de reglas relacionadas con los servicios públicos, en ese sentido todos los servicios públicos están sujetos a reglas, por lo que si existe servicio público, existe derecho administrativo. Así también el derecho administrativo puede considerarse desde el concepto de planificación, toda vez que debe de existir una proyección a lo que se quiere alcanzar, sin embargo, no la totalidad será planificación, también debe de existir una actividad que pueda llevar a la materialización de esa planificación, también una organización y un control administrativo, dicho control será el encargado de evaluar si en principio esa planificación se ejecutó y fue lograda.

1.2. Evolución histórica

El derecho administrativo, se ha convertido en una ciencia reconocida, en virtud de que han existido acontecimientos sociales y jurídicos, los cuales han ido formando antecedentes que ayudan a darle soporte jurídico, reconocimiento y credibilidad.

Las etapas que definen la evolución histórica del derecho administrativo son:

- A. Época de la monarquía: en esta época no existía el derecho administrativo de esta manera conceptualizado. Se creó un tribunal jurisdiccional que era eminentemente dependiente del rey, por lo que a dicho tribunal solamente se le daba una apariencia de aplicación de justicia ya que realmente cualquier tipo de justicia emanaba del rey. Cualquier circunstancia que fuera sometida al tribunal jurisdiccional se conocía y se juzgaba en nombre del rey y no en nombre del pueblo.

- B. Época del Estado absolutista: una de las consecuencias de la descomposición y separación del régimen feudal de Europa Occidental, fue el nacimiento de un Estado moderno. Esta época recibe la denominación de “Estado absolutista”, toda vez que ya el poder absoluto se concentraba en un solo poder y éste era: el monarca, quien decidía y juzgaba de acuerdo a sus intereses.

- C. Época del Estado de derecho: esta época surge como consecuencia de la revolución inglesa en el año 1776, y la revolución francesa en el año 1789. Marca un gran acontecimiento ya que surge la caída de la monarquía, circunstancia que abrió la puerta al surgimiento de un Estado de derecho, en el que todos los ciudadanos se sometieron a un solo poder y un solo ordenamiento jurídico, bajo éste trascendental cambio se crea la teoría de división de poderes con el objetivo principal de establecer controles entre estos, momento en el cual Rousseau crea la teoría de la ley como



expresión de la voluntad general; es decir, desde el momento en el que se da el rompimiento total de una sola voluntad, pasa a ser del pueblo y por ende una voluntad general.

D. **Época de la revolución francesa:** la revolución francesa, al ser una revolución política, social y económica, con determinados periodos violentos, ésta inició con la autoproclamación del tercer Estado, pasando como una asamblea nacional en el año 1789 y finalizando con el golpe de Estado de Napoleón Bonaparte en el año 1799, sobre esta revolución se constituye el Estado de derecho, y se crea el derecho administrativo como parte fundamental e inseparable del Estado de derecho, así también se creó el Parlamento, el cual se define como “el órgano constitucional de un Estado con sistema parlamentario. Compuesto por los representantes elegidos por el pueblo que tiene atribuida la misión principal de expresar la voluntad de éste, elaborando y aprobando normas jurídicas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado.”³

1.3. **Fuentes del derecho administrativo**

Para lograr determinar cuáles son las fuentes del derecho administrativo, es necesario en principio determinar cuáles son las fuentes generales del derecho, partiendo de la idea que se considera fuente a la circunstancia de cualquier tipo, de donde se origina algo, y

³ <https://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento>. (Guatemala, 09 de febrero de 2016)

que su objetivo principal es servir de sustento y soporte en cuanto a probar la existencia de ese algo. Las fuentes generales, se denominan de esa manera por no pertenecer específicamente a una ciencia, ni a una rama de determinada ciencia en específico, puesto que en la mayoría son consideradas fuentes de derecho. Estas fuentes generales se clasifican de la siguiente manera:

- A. Fuentes históricas: son todos aquellos documentos que sirven de sustento para la creación de normas, encontrándose como ejemplos: los periódicos, las fotografías, los grabados, la revistas, los escritos.

- B. Fuentes reales o materiales: son todos aquellos acontecimientos de la vida del hombre en sociedad y en comunidad que sirven de fundamento o sustento para la creación de la norma, encontrándose como ejemplos: los movimientos ideológicos y la necesidad de justicia.

- C. Fuentes formales: se considera a éste tipo de fuentes como la forma en la que el Estado hace saber a sus habitantes el contenido de sus normas.

La ley es la principal forma o fuente del derecho administrativo. En Guatemala cuentan con la categoría de "ley", e integran fuentes específicas o locales. Al derecho administrativo únicamente le son aplicables las fuentes formales, y son las siguientes:

- A. Constitución Política de la República de Guatemala: es un conjunto de preceptos jurídicos fundamentales creadas por una Asamblea Nacional Constituyente, que

regula los derechos fundamentales de las personas, la organización básica del Estado y las garantías constitucionales. A la Constitución Política de la República de Guatemala como la ley fundamental, y siendo la base de unidad del orden jurídico, ninguna ley puede contradecirla, cambiarla, disminuir o desconocer las normas constitucionales que en ella se plasmaron, sin causa de nulidad o delito; además de ser la ley fundamental que contiene todas las normas jurídicas, políticas, sociales, económicas, culturales, y cualquier otra categoría básica para la existencia del Estado de Guatemala, da validez a las normas jurídicas de inferior grado. El fin primordial de la Constitución Política de la República de Guatemala es dar validez a la organización jurídica y política de una nación.

- B. **Leyes Constitucionales:** estas leyes ocupan un lugar preponderante en la escala o pirámide de leyes, son creadas por un órgano extraordinario y temporal denominado Asamblea Nacional Constituyente, y son: Ley de libre emisión del pensamiento, regulada en el Artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley de Orden Público, regulada en el Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley Electoral y de Partidos Políticos, regulada en el Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, regulada en el Artículo 276 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- C. **Tratados y Convenios Internacionales:** consisten en acuerdos entre dos o más Estados. Un tratado lo suscribe cualquier funcionario público distinto al jefe de Estado, y un convenio lo suscribe el jefe de Estado. Los tratados o convenios internacionales,



son considerados fuente de derecho administrativo únicamente si, no son contrarios a la constitución, que el organismo legislativo los ratifique, y que tengan contenido administrativo.

D. **Leyes ordinarias:** estas leyes son creadas por el Congreso de la República de Guatemala, son denominados Decretos, para el derecho administrativo la ley es la fuente más importante desde el punto de vista de la competencia administrativa, toda vez que solo la ley puede otorgársela a los órganos administrativos.

E. **Decretos ley:** estas leyes no son creadas por el Congreso de la República de Guatemala, sino por el Organismo Ejecutivo, se crean por existir una necesidad urgente, por tal motivo su creación no debe de pasar por un proceso legislativo y están regulados en la ley del Orden Público, Decreto número siete, de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala.

F. **Reglamento administrativo:** consiste en el acto administrativo que contiene normas jurídicas, y refleja la manifestación de la voluntad del Estado, a través de un órgano administrativo, son creados a través de acuerdos gubernativos, y acuerdos ministeriales.

1.4. Principios del derecho administrativo

La Real Academia Española define a la palabra “principio” como el primer instante de ser de algo, también como punto que se considera como primero en una extensión o en una cosa, así también define a los “principios del derecho” como la norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.

El derecho administrativo cuenta con principios fundamentales, que son los principios base en la función administrativa que desarrolla el Estado en relación con los habitantes del mismo, estos principios fundamentales son: el principio de legalidad y el principio de juridicidad.

El principio de legalidad, indica que lo fundamental es la ley, y consiste en que el funcionario público debe regir sus actos y resoluciones administrativas de acuerdo a lo establecido en ley, es decir se considera que el funcionario o empleado público de ninguna manera puede o debe actuar de acuerdo a competencias con las que no se encuentra facultado de acuerdo a la ley. Lo importante y esencial es la norma, recordando que la ley es la única fuente en el derecho administrativo, y es la única que puede autorizar al funcionario público en su actuar.

El principio de legalidad en materia administrativa, dispone que todo actuar de la administración pública que incida sobre los derechos de un particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico. En este sentido, a un funcionario público



solamente le está permitido realizar lo que una disposición normativa expresa le autoriza a hacer, y le está prohibido, todo lo no expresamente autorizado.

Este principio se encuentra regulado en los Artículos 28, 152, 154, y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Artículo tres de la Ley de lo Contencioso Administrativo; Artículo 85 del Código Municipal.

El principio de juridicidad, se encuentra regulado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y consiste en que el funcionario público puede resolver controversias aplicando analogía, esto con la finalidad de tratar de resolver lagunas legales que en la controversia se presenten, y se realiza aplicando los principios generales del derecho o la doctrina; en ese sentido se puede concluir que la resolución emitida, la cual le pondría fin a la controversia, estaría arreglada a derecho, en cuanto a que con el principio de legalidad, ésta estaría arreglada a la ley. La juridicidad significa la aplicación del derecho, y éste será aplicado en primer lugar por la norma jurídica, al no existir norma jurídica, se aplicarán los principios generales del derecho y del derecho administrativo, y en última instancia se aplicará de acuerdo a las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.

Existen violaciones a estos principios fundamentales del derecho administrativo, en la actualidad han logrado identificarse como: a) abuso de poder: se da cuando un funcionario público actúa sin tener competencia para ello, perjudicando los derechos de los particulares; y b) desviación de poder: en este caso, el funcionario público desvía las atribuciones que le están conferidas y con esto lesiona los derechos e intereses de los

particulares. El funcionario utiliza su competencia para un fin distinto al que le fue otorgada.

1.5. Características del derecho administrativo

- A. Es un derecho joven: se considera un derecho de reciente creación, parte del último cuarto del siglo XIX, con la revolución francesa, y nace como resultado del surgimiento del Estado de derecho.
- B. No ha sido codificado: derivado a lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relacionado a la administración pública en una única ley, de esa manera no existe una sola ley en específico que regule el derecho administrativo, se diferencia por ejemplo del derecho civil y el derecho laboral, que sí tienen una ley específica que unifica su materia.
- C. Es un derecho subordinado: todo su ordenamiento jurídico, se encuentra bajo las directrices de lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.
- D. Es un derecho autónomo: cuenta con sus propios principios, legislación y doctrina.
- E. Es un derecho dinámico: su contenido va creciendo con el paso del tiempo, uno de sus objetivos es la regulación de la administración pública, ésta al ser aplicada a una sociedad no puede ser estática, se mantiene en constantes cambios, por ende, será dinámica siempre, y es más cambiante que cualquier otra ciencia.



1.6. Relaciones del derecho administrativo con otras ciencias

El derecho administrativo, dentro de su actuar de acuerdo a sus funciones, se encuentra íntegramente relacionado con distintas ramas del derecho, no puede a pesar de ser un derecho autónomo, estar solo sin la intervención de los demás conjuntos de normas jurídicas especializadas en su área, por lo que, en efecto se relaciona con las siguientes ramas del derecho:

- A. Con el derecho constitucional: el derecho administrativo se encuentra subordinado al derecho constitucional, y en ese sentido busca su orientación en él, así también la norma constitucional impone limitaciones a la administración. Todas las normas jurídicas administrativas deben de ser creadas de acuerdo a los límites y directrices que la Constitución Política de la República de Guatemala establece.
- B. Con el derecho penal: se relaciona con el derecho penal, por ser éste quien representa el poder punitivo del Estado, castigando de determinada manera a los funcionarios o empleados públicos que abusen de su poder en contra de los administrados. Siendo una de las funciones del derecho penal, el establecer las penas o sanciones para las personas que cometen ilícitos penales, el derecho administrativo también parte de esa idea y fuente, y establece procedimientos y sanciones para el cumplimiento dentro de la administración pública.
- C. Con el derecho procesal: el derecho procesal desde su definición objetiva se encarga de regular el proceso civil, penal o laboral, es por esa razón que el derecho procesal

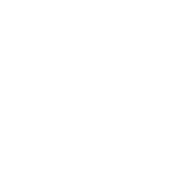
sirve como inspiración al derecho procesal administrativo el cual al ser una rama del derecho tiene a su cargo la regulación de los procedimientos administrativos. El procedimiento que busca el derecho administrativo no es más que la serie de etapas que buscan el estricto y correcto cumplimiento de las normas establecidas para las relaciones entre el Estado y los administrados, todo con la finalidad de lograr el bien común.

- D. Con el derecho internacional: el derecho administrativo durante el desarrollo de su actividad reguladora y del procedimiento que desarrolla necesita de instituciones que reflejen el esfuerzo y los resultados de otros estados y organismos internacionales para resolver problemas planteados siempre relacionados con el servicio público. Existe el derecho administrativo internacional que regula la actividad del Estado enfocada a la realización de sus fines más allá de sus fronteras nacionales, y existe el derecho internacional administrativo que regula las relaciones derivadas de la existencia de una sociedad internacional.
- E. Con el derecho civil: en el derecho administrativo existen actividades en las que resulta difícil separarse del derecho civil y de sus figuras legalmente establecidas. El derecho administrativo se aplica en las relaciones que se dan dentro de los gobiernos locales, en donde existe una autoridad encargada del desarrollo de los servicios públicos, que son las municipalidades; en las que en su mayoría las circunstancias que surgen llevan aparejados bienes jurídicos tutelados como por ejemplo, el patrimonio, en un procedimiento económico coactivo; la celebración del matrimonio,



por el Alcalde del municipio; la propiedad, en la construcción con autorización municipal en propiedad privada. Así también el derecho civil sirve de ley supletoria en la interpretación del derecho administrativo.

F. Con el derecho mercantil: entre los órganos de la administración pública, existen relaciones mercantiles, así también existen entre los particulares, es por esta razón que el derecho mercantil interviene en las actividades mercantiles de los particulares para facilitar la circulación comercial, dictando normas jurídicas que regulan esas actividades.



CAPÍTULO II

2. Administración pública

La administración en sentido general, puede definirse como la facultad de planificar, organizar, mandar, coordinar, dirigir, informar y presupuestar. La actividad del Estado consiste en la agrupación de actividades, tareas y facultades que legalmente tiene para actuar, las cuales realiza a través de los órganos administrativos que integran la administración pública.

De acuerdo con lo indicado anteriormente, se puede definir a la administración pública como el conjunto de órganos y entidades públicas del Estado a cargo de funcionarios y empleados públicos que desarrollan funciones para satisfacer necesidades sociales, con la finalidad de alcanzar el bien común, por medio de servicios y obras públicas, con presupuesto público, dentro del territorio nacional, para atender a la población bajo un ordenamiento jurídico vigente y positivo.

La naturaleza jurídica de la administración pública se encuentra en discusión en cuanto a que puede ser una técnica, un arte, y hasta una ciencia; toda vez que contiene un conjunto de principios, doctrinas, instituciones, técnicas, por medio de las cuales puede dar a conocer y aprender cómo se pueden utilizar los recursos necesarios de una manera eficiente y productiva.



2.1. Elementos de la administración pública

- El órgano administrativo: es el ente que representa a la administración pública, y que funciona como el conducto por medio del cual el Estado se manifiesta para llegar a cumplir sus finalidades y objetivos.
- La actividad material: como función administrativa su acción es la prestación de servicios públicos a través de los órganos de la administración pública.
- La finalidad: tal como se establece en el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala, la finalidad de todo el ordenamiento jurídico es el bien común o bienestar general de toda la población, precepto en el que se basa la administración pública al prestar servicios públicos con el solo fin de alcanzar el bien común.
- El medio: la administración pública para alcanzar su finalidad necesita disponer de un medio, el cual no puede ser más que el servicio público, requisito sine qua non se cumple el objetivo principal.

2.1. Clases de administración pública

- A. De planificación: esta clase de administración pública se encarga de planificar, programar, y realizar proyectos a corto, mediano y largo plazo.

- B. De ejecución: esta clase de administración pública tiene la facultad legal para poder actuar mediante las decisiones o resoluciones, emitidas por los diferentes órganos administrativos.

- C. De control: esta clase de administración pública se encarga de velar y verificar que las obligaciones administrativas sean cumplidas y se realicen de conformidad con las normas establecidas.

- D. De asesoría: busca dictaminar o aconsejar al órgano encargado de la ejecución, con el objeto de cuidar que las decisiones sean técnicamente aceptadas y que jurídicamente se apeguen a derecho de conformidad a la legalidad y la juridicidad.

2.2. Pasos de la administración pública

- A. Planificación: se fundamenta en los principios de precisión, de flexibilidad y de unidad, consiste en realizar un estudio a corto, mediano o largo plazo, considerando todos los aspectos necesarios para llevar a cabo alguna actividad, enlistando los recursos necesarios, los tiempos estimados, el método o forma a utilizar y por ultimo lo objetivos que se desean alcanzar.

- B. Organización: determina cómo se ejercerán las funciones de la administración, las actividades planificadas, así como también la jerarquía a existir para el desarrollo de

las mismas, delegando funciones y estableciendo puestos para desarrollarlas.

- C. **Coordinación:** es la vinculación de la coordinación y todos los medios que lo componen, y en la que se puede involucrar a los órganos que conforman la administración pública.
- D. **Control:** la etapa más importante y la que no puede faltar es la del control; y consiste en la medición de los resultados obtenidos, logrando verificarlos en una comparación del antes y el después de la actividad, en relación a los objetivos esperados, ya sea de una manera parcial o total; para ello la doctrina ha establecido diferentes tipos de controles, debido a la magnitud del derecho administrativo y al sin fin de actividades administrativas que se ejecutan; y son los siguientes:
- a) **Control interno:** este control se ejerce entre los órganos administrativos, es una manera de medir los resultados que se van obteniendo durante la prestación de servicios públicos, por lo general siempre se da por los superiores jerárquicos hacia sus subordinados.
 - b) **Control directo:** este control lo ejercen especialmente los administrados, en contra de la administración pública y lo hacen mediante los recursos administrativos.
 - c) **Control judicial:** este control se presenta concluida la etapa en la que se desarrolla el control directo, la ejercen los tribunales de justicia, ya sea ordinarios o

constitucionales; el objetivo principal es el control de uno de los elementos fundamentales del derecho administrativo: la juridicidad, en los actos administrativos.

- d) Control constitucional: este control tiene por objeto que los actos de la administración pública y otros órganos del Estado no transgreda, los preceptos y directrices constitucionales, este control lo ejerce la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad “Es un tribunal permanente de jurisdicción privativa y su función esencial es la de defender el orden constitucional y la Constitución la dota de absoluta independencia de los demás organismos del Estado.”⁴ La regulación legal del control constitucional se encuentra en el Artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala. La inconstitucionalidad de leyes, es el medio de control que el legislador dejó a la Corte de Constitucionalidad, toda vez que, mediante esta acción constitucional, éste puede ejercer la defensa a las disposiciones constitucionales que contiene la carta magna.
- e) Control parlamentario: este control es ejercido por el pleno del Congreso de la República de Guatemala, quien tiene la función de fiscalizar el actuar de los Ministros de Estado.
- f) Control al respeto de los derechos humanos: “Se realiza por dos órganos que son el Procurador de los Derechos Humanos y por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República”⁵

⁴ Barrios Osorio, Omar Ricardo. **Derecho administrativo, la administración pública.** Pág. 7.

⁵ Garnica Enríquez, Omar Francisco. **La fase pública del examen técnico profesional.** Pág. 161.

- g) Control del gasto público: “Se realiza por la Contraloría General de Cuentas, como ente fiscalizador del gasto público”⁶
- h) Control social: este control lo puede ejercer toda la población específicamente hacia el Estado y todos los órganos que lo conforman, las maneras pueden ser varias, ejemplo: los medios de comunicación.

2.3. Actos administrativos

Los hechos son fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, pero que pueden llegar a producir efectos jurídicos, mientras que los actos jurídicos son declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión que producen efectos jurídicos directos, estos crean, modifican y extinguen derechos y obligaciones.

El acto administrativo, “es una declaración de voluntad emitida unilateralmente por los órganos centralizados y desconcentrados y las entidades descentralizadas y autónomas de la administración pública, en forma concreta y que producen efectos jurídicos e inmediatos, entre el Estado y las personas a quienes va dirigido, a partir de su conocimiento (por medio de la publicación o de la notificación) y desde que se consideren firmes y definitivos”⁷

⁶ Garnica Enríquez, Omar Francisco. **La fase pública del examen técnico profesional**. Pág. 161.

⁷ Academia profesional de estudios avanzados -APEA-. Pág. 41.



El acto administrativo cuenta con varias características; es racional toda vez que se trata de una declaración de voluntad que en nombre del Estado, hace el funcionario público; es unilateral en virtud de que los funcionarios públicos declaran su voluntad sobre el asunto objeto de acto en ejecución; es directo y concreto porque se ejecutan asuntos específicos y resuelven situaciones reales; es público a razón de que deben ser conocidos por aquellos a quienes afecta directamente; es legítimo por ser el producto final de un procedimiento en donde se han cumplido todos los requisitos legales de fondo y de forma; es definitivo ya que es aceptado o consentido por el interesado; es irretroactivo pues inicia sus efectos a partir de su publicación o de su notificación, toda vez no sea impugnado mediante los recursos legales procedentes; y por último se caracteriza por ser ejecutable ya que surte efectos siempre, ya sea porque el particular se apegue al mismo, o si se reusa, se activa la vía judicial para que el mismo sea ejecutado.

2.3.1. Elementos del acto administrativo

- Elementos de Fondo

A. Sujetos del derecho administrativo: el Estado, quien es el que crea el acto administrativo, al que se le denomina sujeto activo; y el particular, quien tiene la obligación de ejecutar el mandato del acto administrativo, al que se le denomina sujeto pasivo.

- B. Objeto: es el contenido del derecho administrativo.
- C. Motivo: consiste en la razón que originó la creación del acto administrativo.
- D. Finalidad: es lo que persigue y busca alcanzar el acto administrativo.
- E. Competencia: consiste en la capacidad de ejecutar la decisión del acto administrativo.

- Elementos de forma

- A. Constancia escrita del acto: el expediente administrativo es el conjunto de actuaciones en orden lógico y cronológico, características que únicamente se comprueban con actuaciones que consten físicamente.
- B. Lugar y fecha: siempre se consignará el lugar y la fecha de cada actuación dentro del acto administrativo, de esta manera se puede comprobar el orden cronológico del mismo.
- C. Órgano o entidad que emite el acto: la identificación del órgano, entidad, dependencia de quien emitió el acto administrativo deberá de ser incluido, toda vez que es requisito identificar al responsable del mismo.



- D. Identificación del expediente: cada acto administrativo, tendrá designado un número el cual lo identificará durante todo el proceso administrativo que desarrolle.
- E. Firma y sello de los responsables: buscan la legalidad del acto administrativo.
- F. Constancia de notificación al interesado: el interesado tiene el derecho de conocer el contenido del acto administrativo, el cual debe de ponerse a su conocimiento; la forma en la que se prueba es con la notificación de la misma, la cual deberá de hacerse constar.

2.4. Reglamento administrativo

“Es un acto administrativo que contiene normas jurídicas, el cual refleja la manifestación de la voluntad del Estado, a través de un órgano administrativo”⁸

Los reglamentos administrativos son creados a través de acuerdos gubernativos, ministeriales o municipales. Los reglamentos administrativos en cuanto al tiempo de su emisión son de carácter rápido, son fáciles de modificar y en su contenido prevalece el interés administrativo ante el interés político. Así también se limitan a que su contenido no debe de contravenir a la Constitución Política de la República de Guatemala; no pueden regular situaciones que se encuentren fuera de la competencia del órgano que

⁸ Garnica Enríquez, Omar Francisco. **La fase pública del examen técnico profesional**. Pág. 68.



los emite, y si han sido dictados por un funcionario subordinado no pueden ir en contra de los reglamentos dictados por un funcionario superior.

2.4.1. Clasificación del reglamento administrativo

- De ejecución: estos son emitidos por el presidente de la República de Guatemala. Se encuentran regulados en el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- Delegados o de autorización: éstos son los que las mismas leyes contemplan o que indican que deben ser emitidos. Los más comunes se dan en leyes tributarias, por ejemplo: Artículo 121 de la Ley del impuesto sobre la renta.

- Autónomos o administrativos: éstos no se encuentran subordinados a ninguna ley, son eminentemente discrecionales y la Constitución Política de la República de Guatemala les otorga capacidad reglamentaria; ejemplo: Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- De necesidad o de urgencia: son emitidos en casos de urgencia, la cual es prevista por el legislador. Artículo 183 literal f) de la Constitución Política de la República de Guatemala.



2.5. Dictamen

Es la opinión emitida por una persona, versada en determinada ciencia o área del conocimiento, en sentido legal administrativo no produce efectos jurídicos, por lo que es considerado un hecho administrativo.

El dictamen representa un estudio jurídico y técnico sobre determinado asunto o expediente, y se considera también un elemento que contiene una opinión jurídica. Su naturaleza jurídica establece que, al no ser un acto administrativo, no produce efectos jurídicos, al contrario de lo que para el derecho administrativo representa una resolución administrativa, toda vez que esta sí produce efectos jurídicos al ser considerada un acto administrativo.

2.5.1. Tipos de dictamen

- Dictamen facultativo: es el que faculta al servidor público a solicitarlo o no, y aunque lo solicitare él tiene la completa libertad de regirse o no a lo que el dictamen haya establecido. De tal manera que el administrado queda en libertad de solicitarlo, la ley no lo obliga, y tampoco a regirse al mismo.
- Dictamen obligatorio: éste obliga al servidor público a solicitarlo, sin embargo, no a regirse a lo que el dictamen haya establecido.



- Dictamen vinculante: se considera vinculante porque obliga al administrado a solicitarlo y a regirse a lo que el dictamen establezca. Los dictámenes ejemplo de este tipo son los que emite la Procuraduría General de la Nación, en materia de asuntos de jurisdicción voluntaria.

2.5.2. Dictámenes vinculantes en Guatemala

- El dictamen favorable que la Corte de Constitucionalidad debe emitir al Congreso de la República de Guatemala, para reformar leyes de carácter constitucional. Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Los que sirven para la creación de un municipio. Artículo 28 del Código Municipal.
- Los contemplados en la Ley de contrataciones del Estado en su Artículo nueve.
- Los emitidos por la Procuraduría General de la Nación referentes a asuntos de jurisdicción voluntaria.

2.5.3. Partes de un dictamen

- Antecedentes: son las circunstancias pasadas, los acontecimientos relacionados, en conclusión, el resumen de los hechos.

- Consideraciones legales: son los preceptos establecidos en la ley, que se utilizan para fundamentar la futura opinión.
- Conclusiones: son los resultados obtenidos en el estudio de los antecedentes y las consideraciones legales.
- Opinión: consiste en la expresión de un conocimiento sobre determinado tema, situación o circunstancia.
- Recomendaciones: son las sugerencias que se dan de acuerdo a la opinión que se emite.

2.6. Procedimiento administrativo

El derecho procesal administrativo “es el conjunto de doctrinas, teorías, principios, instituciones y normas jurídicas que estudian los principios y las normas que regulan los procedimientos judiciales de jurisdicción privativa y proceso en materia administrativa (vía judicial); el proceso de lo contencioso administrativo, el proceso económico coactivo y el juicio de cuentas. También estudia la actividad de las partes dentro del proceso judicial.”⁹

⁹ Ibid. Pág. 67.

2.6.1. Elementos del procedimiento administrativo

En la doctrina existen diferentes aportaciones en cuanto a los elementos del procedimiento administrativo, sin embargo, los considerados por la mayoría de autores son los siguientes:

- a) Elemento objetivo: el principal ideal es preparar la decisión de fondo para que el órgano o entidad cumpla con sus atribuciones legales, de acuerdo a los principios fundamentales del derecho administrativo; el de legalidad y juridicidad. Se inicia de oficio, o a petición de parte.

- b) Elemento subjetivo: el elemento principal en el procedimiento administrativo es el órgano administrativo, y es también el medio por el cual el Estado manifiesta su voluntad, mientras que el administrado es a quien el acto o resolución del órgano administrativo podrá beneficiar o perjudicar.

- c) Elemento teológico o finalista: consiste en la forma, el medio o herramienta legal que el Estado utiliza para desarrollar sus funciones y alcanzar sus fines.

2.6.2. Características del procedimiento administrativo

A. Audiencia a los interesados: a todo interesado en el procedimiento se le debe conferir audiencia, esto con la finalidad de que se pronuncie en cuanto a los hechos



relacionados, aporte sus pruebas y haga uso de su derecho de defensa, regulado en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- B. Enunciación de pruebas: todas las partes del procedimiento deben de aportar las pruebas que estimen necesarias y procedentes; la administración pública con el fin de fundamentar sus resoluciones a los hechos reportados, y el administrado como medio de defensa hacia los hechos reportados.
- C. Fijación de plazo: consiste en el tiempo en el que la administración pública debe resolver las controversias planteadas, de acuerdo a la valoración fundada a las pruebas aportadas por las partes del procedimiento.
- D. Plazo a otras instituciones que deban intervenir: existen procedimientos específicos en los que debe conferirse audiencia a diferentes instituciones que pueden intervenir en el mismo a través de opiniones legalmente llamadas como dictámenes, como por ejemplo la intervención de la Procuraduría General de la Nación, en el procedimiento de recurso de revocatoria.
- E. Análisis de prueba: la administración publica en el momento en el que emite resoluciones de trámite o resolución final al procedimiento, deberá de analizar, asignar valor probatorio a cada prueba a portada por las partes, con la finalidad de resolver de una forma apegada a derecho.

F. Notificación a los interesados: de las resoluciones emitidas por la administración pública, se deberán de poner a conocimiento a los interesados, de esta manera se considera que las resoluciones están firmes, siempre y cuando no existan recursos que las interrumpan.

2.6.3. Clasificación de los procedimientos administrativos

A. Por la forma de iniciarse:

- De oficio: consisten en que, aunque no exista solicitud de algún particular o administrado, la administración pública deberá de iniciar el procedimiento al detectar alguna falta a los reglamentos o leyes que estén bajo su control.
- A petición de parte: al contrario, al de iniciación de oficio, éste es impulsado por denuncia o solicitud de determinado particular o administrado, y procede siempre y cuando se encuentre dentro de las competencias de la administración pública.

B. Por los motivos que lo originan:

- Por impugnación: cuando el particular hace uso de los recursos administrativos que la ley establece y a los que tiene de derecho de utilizar, por lo general son utilizados cuando no se está de acuerdo a lo resuelto por la administración pública.

- Por petición propiamente dicha: “el derecho de petición y el derecho de impugnación son la misma cosa en el fondo, pues el derecho de petición es el género y el derecho de impugnación es la especie”¹⁰
- De oficio: cuando la administración por iniciativa propia lo realiza, éste puede ser detectar defectos en el procedimiento, por ejemplo, la enmienda en el procedimiento por determinada causa.

El procedimiento administrativo se caracteriza por constar físicamente cada una de sus etapas, a este conjunto de etapas físicas se le llama expediente administrativo, y éste puede definirse como “el conjunto de documentos, actas, peticiones, pruebas, etc. ordenadas en forma cronológica en que se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias, presentación de pruebas, y que pertenecen a un mismo asunto relacionado con una oficina pública y en el que finaliza el procedimiento administrativo.”¹¹

El procedimiento administrativo, al definirse también; como las fases sucesivas o concatenadas que tienen como objeto resolver una petición, se desarrolla de la siguiente manera:

- A. Solicitud: no es más que el ejercer el derecho de petición ante autoridad competente, regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁰ Ibid. Pág. 68.

¹¹ Ibid. Pág. 68.

Es obligación de los órganos administrativos elevar y mantener un listado de requisitos que los particulares deben cumplir, con la solicitud que se plantea. Artículo uno, párrafo dos, de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- B. Admisión a trámite: el órgano administrativo debe señalar las diligencias que se realizarán, seguidamente de darse por enterado de la solicitud del interesado.

- C. Diligencias a realizar: se realizarán las diligencias señaladas dentro del procedimiento.

- D. Estado de resolver: es la situación en que se encuentra el expediente al efectuarse la última diligencia. Todas las peticiones deberán de ser resueltas y notificadas, dentro del plazo de treinta días. Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y Artículo uno de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Si existiera ausencia de una respuesta del órgano administrativo a la “petición originaria” transcurrido el plazo indicado anteriormente, surge lo que se conoce como silencio administrativo, el cual solamente si la ley lo establece, tendrá efectos positivos a la petición del interesado. Es decir, que la falta de pronunciamiento por parte del órgano administrativo, se entenderá como una respuesta positiva a lo que solicitó el interesado.

- E. Resolución administrativa: también conocida como acto administrativo, y que consiste en el fallo o decisión de una autoridad administrativa, en cuanto a la solicitud planteada. La resolución puede ser favorable o desfavorable.



Si la resolución fuere favorable a la solicitud del interesado, el procedimiento administrativo estaría concluido. Sin embargo, si la resolución fuere desfavorable, el interesado deberá de acudir a la vía de los recursos administrativos, los cuales según el Artículo siete y el Artículo nueve de la Ley de Contencioso Administrativo son; recurso de revocatoria y recurso de reposición, de acuerdo a la autoridad administrativa quien resolvió a la solicitud.



CAPÍTULO III

3. La administración municipal

3.1. Municipio

Es importante en principio definir qué es un municipio, y éste consiste en “el conjunto o grupo de personas individuales que, caracterizadas por sus relaciones de vecindad permanentes, asentadas en un territorio determinado, organizadas en instituciones de derecho público, para realizar el bien común a todos sus habitantes.”¹²

La importancia de la creación de un municipio consiste en el manejo de los intereses colectivos de su población y por ende cuenta con la facultad de administrar la prestación de los servicios públicos municipales, siempre buscando una finalidad: el bien común.

3.1.1. Elementos del municipio

El municipio se forma por la integración de sus elementos, mismos que son fundamentales para su consideración de gobierno local, estos se encuentran regulados en el Artículo ocho del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, y son los siguientes:

¹² Academia Profesional de Estudios Avanzados -APEA-. Pág. 32.

- A. La población: esta se conforma por todos los habitantes de la circunscripción territorial. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo 11 del Código Municipal.

- B. El territorio: consisten en el ámbito espacial en donde se asienta la población del municipio, existen dos características que debe de tener este espacio, y es que debe ser propio y exclusivo. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo 22 del Código Municipal.

- C. La autoridad: este elemento es considerado esencial toda vez que es quien toma las decisiones que afectaran o beneficiaran a toda la población, esta autoridad es ejercida en representación de los habitantes, tanto como por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales, propias de las comunidades de su circunscripción. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo 33 del Código Municipal.

- D. La comunidad organizada: consiste en la organización que realizan los vecinos, y que se reconoce jurídicamente, con la finalidad de colaborar en el desarrollo del municipio. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo 18 del Código Municipal.

- E. La capacidad económica: consistente en la disponibilidad de recursos que tiene el municipio, y también en la capacidad que los habitantes tienen para poder aportar, a través de arbitrios y tasas municipales, para el sostenimiento operativo del ente municipal, también para la ejecución de proyectos y obras municipales que pueden consistir en infraestructura y por último la prestación de servicios públicos de acuerdo

a las necesidades de la población. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo número 99 del Código Municipal.

F. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: en principio se integra por la Constitución Política de la República de Guatemala, el código municipal, la ley de servicio municipal, y otros acuerdos de aplicación general y particular del Concejo Municipal. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo 34 del Código Municipal.

G. El patrimonio del municipio: consiste en el conjunto de bienes que la municipalidad tiene y que forma parte de la hacienda pública. Este elemento se encuentra regulado en el Artículo 106 del Código Municipal.

3.2. Autonomía municipal

Consiste en el derecho que, por mandato constitucional, tienen las municipalidades legalmente constituidas para que de acuerdo a su competencia elijan libremente, cada una a su gobierno municipal, desarrolle sus propias normas particulares y generales de convivencia social y de comunidad, resuelva sus asuntos sin que exista la intervención de otros organismos del Estado, que cuente con el poder de generar sus propios recursos económicos, y de disponer libremente de los mismos. La autonomía municipal también conlleva a contar con personalidad jurídica propia.



Es importante indicar que, en Guatemala, la categoría de autonomía únicamente es otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo las municipalidades una de las instituciones constitucionalmente reconocidas, entre otras, de tal manera.

Asimismo, se considera que las municipalidades en el uso de su autonomía constitucionalmente otorgada y reconocida, cuentan con la facultad de emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos, con el objeto del cumplimiento de sus fines y deberes.

3.3. Sistemas de Gobierno municipal

En Guatemala, el gobierno municipal se ejerce por un Concejo Municipal el cual es integrado por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos, sin embargo, existen diferentes sistemas de gobierno municipal, y que han surgido de acuerdo al dinamismo de las poblaciones, las cuales se considera importante analizar, y que son los siguientes:

- A. Sistema de democracia directa: es cuando el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos que habitan el municipio, y son ellos quienes lo ejercen directamente, sus problemáticas las someten a asambleas que se discuten en plazas públicas.

- B. Sistema de democracia representativa: es cuando los vecinos del municipio, cuentan con una representación que se encuentra encomendada a los órganos de la comunidad, ésta se realiza a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad la elige al alcalde municipal.
- C. Sistema democrático colegial o inglés: su sustento lo tiene en la opinión pública, a través del sufragio, este tipo de sistema se encuentra a cargo del concejo municipal, que la ejerce a través de comisiones que nombra y que son especializadas en cada rama.
- D. Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: en este sistema se da una verdadera separación de poderes, aun cuando existe la forma democrática de alguna manera, existe una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el consejo electoral, y en consecuencia la base democrática la tiene por motivo que el pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, a través del procedimiento que se acostumbre.
- E. Sistema unitario o alemán: éste consiste en una conciencia antidemocrática, su base se establece en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.
- F. Sistema de gobierno en Guatemala: Guatemala adopta el sistema de democracia representativa, en virtud de que sus órganos son designados por medio del sufragio

de los vecinos del municipio, en los cuales quedan representados todos los sectores de su población. En lo referente a la distribución de su competencia y de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés.

3.4. Organización administrativa municipal

De acuerdo al análisis realizado de los sistemas de gobierno municipal, se puede observar que Guatemala cuenta con un sistema de gobierno democrático representativo, toda vez que los órganos que lo conforman son designados por medio de sufragio, y de esa manera los sectores de la población quedan representados; y, en cuanto a la distribución de sus facultades, como base toma al sistema francés, ya que se forman comisiones para las áreas de mayor importancia, para los fines del municipio.

En la actualidad no todos los órganos municipales cuentan con una estructura orgánica análoga, sin embargo, en la mayoría se puede observar la existencia de dos clases de órganos de la administración municipal, mismos que son obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, y son los siguientes:

- A. Órgano deliberante: éste es pluripersonal y se le denomina Concejo o ayuntamiento, se encuentra integrado por el número de miembros que determinen las leyes de cada país, y respetando su sistema constitucional, este órgano cuenta con el poder de

decisión, tanto como para la emisión de reglamentos y ordenanzas, como para obligar a la comunidad a respetarlos.

B. Órgano ejecutivo: éste es unipersonal y es el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante.

3.5. Órganos del municipio de Guatemala

Son las piezas que forman la totalidad de la administración municipal dentro de un municipio, así también de su representación. En Guatemala los órganos son:

A. Concejo municipal: es la máxima autoridad del municipio, consistente en el órgano superior con capacidad de deliberar y decidir de todos los asuntos municipales que se presenten, quienes lo integran son solidaria y mancomunadamente responsables en las decisiones que se tomen, y su sede será en la cabecera de la circunscripción municipal. Se encuentra regulado en el Artículo 33 del Código Municipal.

B. Alcalde: la palabra alcalde proviene del árabe “alcadi”, que significa juez o funcionario que tiene atribuciones judiciales y administrativas. “Dentro del sistema municipal, la figura principal es el alcalde, él es su representante oficial, inclusive ante el gobierno central y sus instituciones. A él se dirigen la mayoría de las demandas de las sociedades, a nivel municipal. Con razón se dice que un alcalde dotado de capacidad, actividad y prudencia, que suscite la común adhesión, al frente de unos concejales

que le secunden con la mejor voluntad, recíprocamente compenetrados para poner en marcha la corporación, al servicio de los intereses morales y materiales, y de las aspiraciones ideales del vecindario que dirigen y representan”¹³

El alcalde municipal, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, también es miembro del concejo departamental, y presidente del concejo municipal de desarrollo. Se encuentra regulado en el Artículo 52 del Código Municipal.

C. Síndicos y Concejales: al igual que el alcalde, también forman parte de la máxima autoridad del municipio. Sus funciones se encuentran establecidas en el Artículo 54 del Código Municipal, representan a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas.

D. Alcaldías indígenas: “El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando estas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo. El Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitaria o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vinculo de relación con el gobierno municipal.”¹⁴

E. Otros órganos administrativos municipales: dentro de las municipalidades van surgiendo necesidades de varios aspectos, es por esa razón que también se

¹³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. Pág. 234.

¹⁴ **Ibid.** Pág. 237.



desarrolla una serie de divisiones administrativas que no necesariamente se encuentran reguladas en el Código Municipal. Dentro de las municipalidades no es una tarea fácil establecer una estructura uniforme, toda vez que la misma se determina por su circunscripción territorial y su número de habitantes.

Otros órganos administrativos, dentro de la municipalidad pueden ser los siguientes:

- Juzgado de Asuntos Municipales
- Juzgado de Transito
- Dirección de Asuntos Sociales
- Dirección de Control Territorial
- Dirección de Catastro
- Dirección de Obras
- Dirección de Medio Ambiente
- Dirección de Desarrollo Social
- Dirección de Planificación Urbana
- Secretaria de la Mujer
- Policía Municipal
- Policía Municipal de Transito

3.6. Juzgado de Asuntos Municipales

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 259, regula lo relativo al Juzgado de Asuntos Municipales, e indica que, para la ejecución de sus



ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán contar, de conformidad con la ley, con su Juzgado de Asuntos Municipales y sus cuerpos de policía, de acuerdo a sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

El Juzgado de Asuntos Municipales, es un órgano sancionador y llega a cumplir su función en virtud de que también es un órgano administrativo dentro del municipio. Las municipalidades tienen a su discreción la creación de su propio Juzgado de Asuntos Municipales.

Es lógico pensar que la creación de un Juzgado de Asuntos Municipales, es requisito sin el cual los reglamentos u ordenanzas del municipio no tendrían sentido de ser, entendiéndose de esa manera que los reglamentos emitidos dentro de un municipio no siempre serán acatados por todos los vecinos, y es tarea entonces del Juzgado de Asuntos Municipales hacer cumplir a esa población, las reglas de convivencia.

El Juzgado de Asuntos Municipales, conoce únicamente de faltas administrativas o infracciones legales administrativas cometidas contra las ordenanzas, reglamentos o disposiciones legales municipales y del Código Municipal, que rigen la jurisdicción del municipio; su función es eminentemente sancionadora, y en el ejercicio de esa función que le delega la municipalidad, podrá imponer, según sea el caso, las siguientes sanciones:

a) Amonestación verbal o escrita.



- b) Multa.
- c) Suspensión hasta por tres meses, según sea la gravedad de la falta administrativa o infracción de la licencia o permiso municipal, en cuyo ejercicio se hubiere cometido.
- d) Cancelación de la licencia o permiso.
- e) Cierre provisional del establecimiento.
- f) Demolición total o parcial, cuando así procediere, de la obra o construcción.

3.6.1. Estructura del Juzgado de Asuntos Municipales

Un Juzgado consiste en “Un órgano público que resuelve litigios bajo su jurisdicción.”¹⁵

Al ser utilizada la palabra juzgado, se entiende que se encuentra constituido por un solo Juez. El Juzgado de Asuntos Municipales, se encuentra integrado por los siguientes elementos personales:

- A. Juez: ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate, sus funciones son enfocadas a las directrices establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, del Código Municipal y demás leyes ordinarias, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales y leyes de la materia que sea necesaria, así como también del derecho consuetudinario, partiendo de la idea que éste último influye de manera sobresaliente en la convivencia de la comunidad.

¹⁵ <http://definicion.de/juzgado/> (Guatemala, 29 de febrero de 2016)



El nombramiento del Juez de Asuntos Municipales, lo ejerce el Concejo Municipal y lo hará de acuerdo a los parámetros establecidos en el Código Municipal y en los reglamentos correspondientes, así también el Concejo Municipal será el único que podrá remover del cargo al Juez de Asuntos Municipales, debiendo de existir para ello causa justificada. El Juez de Asuntos Municipales debe de llenar para el cargo, los mismos requisitos que se establecen en la Ley del Organismo Judicial, en relación a los Jueces de Paz, por lo que debe ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, abogado colegiado o estudiante de una de las facultades de derecho de las universidades del país, siempre y cuando haya cursado y aprobado los cursos de derecho consuetudinario o administrativo, y procesales del pensum de estudios vigente en ellas o, en su defecto, haber sido declarado apto, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de la Carrera Judicial para ser Juez de Paz de los tribunales de justicia, hablar el idioma mayoritario del municipio o auxiliarse de un traductor para el ejercicio de sus funciones. Sus funciones se encuentran reguladas en el Artículo 165 del Código Municipal.

B. Secretario: este elemento personal es de mucha importancia dentro del Juzgado de Asuntos Municipales, toda vez que el Secretario es quien cuenta con la fe pública de determinadas actuaciones que se ejecutan dentro del mismo, los requisitos para ser secretario no se encuentran establecidos dentro de alguna disposición legal, sin embargo, se toman en consideración los mismos requisitos que para ser Juez de Asuntos Municipales. En las resoluciones emitidas por el Juzgado de Asuntos Municipales, el secretario juntamente con el Juez de Asuntos Municipales, firma dichas resoluciones, y esto con el fin de dar fe de que la firma del Juez es auténtica,



es decir una de las funciones del secretario del Juzgado de Asuntos Municipales consiste en autenticar las actuaciones dentro del Juzgado de Asuntos Municipales.

- C. **Oficiales:** forman parte importante dentro de la estructura, toda vez que asisten al Juez en los procedimientos administrativos que se lleven en tal judicatura, por lo general la cantidad de oficiales es de acuerdo a la cantidad de denuncias, reportes o quejas que se interpongan en el Juzgado Municipal, su función principal es llevar a cabo todo el procedimiento administrativo en los expedientes que tengan a su cargo.

- D. **Notificadores:** su función dentro del Juzgado Municipal consiste en poner en conocimiento a las partes dentro del procedimiento administrativo, de cada una de las resoluciones que emita el Juez de Asuntos Municipales, la cantidad de notificadores que debe de tener un Juzgado Municipal dependerá de los expedientes que se encuentren bajo su judicatura.

- E. **Comisarios:** realizan una actividad eminentemente administrativa dentro del Juzgado Municipal, los comisarios tienen a su cargo la recepción de todo tipo de denuncias, ya sea por vía telefónica o por escrito, así mismo su función es la asignación de los expedientes administrativos a los oficiales del Juzgado Municipal, además de realizar una actividad controladora de documentos, se encargan de codificar todas las actividades que se desarrollan dentro del Juzgado, para el desarrollo de sus funciones coercitivas.



3.6.2. Procedimiento administrativo dentro del Juzgado de Asuntos Municipales

El Juzgado de Asuntos Municipales, es el órgano que, dentro de la organización municipal, tiene a su cargo la función sancionadora y para ello debe seguir su propio procedimiento administrativo. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el Artículo 168 del Código Municipal, sin embargo, a continuación, se detallará el procedimiento administrativo que se desarrolla con los diferentes incidentes que pueden surgir dentro del mismo, ya establecido por la ley.

- A. Denuncia: puede ser a través de una queja, o reporte, si el Juez estima procedente dictará las medidas de urgencia y podrá practicar las diligencias de prueba necesarias, concediendo audiencia por el plazo de cinco días hábiles a las partes interesadas.

- B. Evacuación de audiencia: las partes a las que se les haya conferido audiencia, dentro del plazo establecido en la resolución que se notifique, hacen uso de su derecho de defensa y aportan los medios de prueba a su favor; la evacuación de audiencia se hará de manera escrita.

- C. Previos: esta etapa no siempre puede darse dentro del procedimiento administrativo, sin embargo, se da en las ocasiones en las que el escrito o memorial de evacuación de audiencia no demuestra contar con los requisitos de forma o de fondo fundamentales para su interpretación, por ejemplo: evacuar audiencia dirigida a una



persona jurídica y no adjuntar copia de la representación de la misma, al escrito o memorial. El plazo para cumplir con los previos establecidos según sea el caso, será de no menos de tres días hábiles.

- D. Investigación: el Juzgado de Asuntos Municipales, de acuerdo a las pruebas presentadas por las partes interesadas, realizará las investigaciones que estime procedentes, se auxiliará de los demás órganos de la administración municipal, y emitirá las resoluciones que considere, con la finalidad de obtener todas las pruebas necesarias para emitir una resolución final.

- E. Resolución del expediente: agotada la investigación, el Juez de Asuntos Municipales, dentro del plazo de 15 días hábiles, dictará la resolución final, en la que hará un resumen de los hechos, valorando las pruebas, con fundamento de ello y conforme a derecho, aplicará las sanciones correspondientes, si procede. La resolución final puede contener la sanción o el archivo del expediente, según sea el caso.

- F. Impugnación: en contra de las resoluciones finales que emita el Juzgado de Asuntos Municipales, procede el recurso de revocatoria; el cual debe de ser presentado por la parte interesada dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución a impugnar. El Juzgado de Asuntos municipales dentro del plazo de cinco días hábiles, deberá elevar las actuaciones, es decir el expediente administrativo, juntamente con el informe circunstanciado correspondiente



a su superior jerárquico, que en este caso es el Honorable Concejo Municipal, para que éste conozca del recurso y emita su resolución.

3.6.3. Asuntos que se conocen actualmente en el Juzgado de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala

El Juzgado de Asuntos Municipales conocerá de todos los conflictos que surjan dentro de la jurisdicción territorial, en relación únicamente a las faltas cometidas en contra de las ordenanzas, o reglamentos que regulen la materia. Actualmente en la Municipalidad de Guatemala, el Juzgado de Asuntos Municipales, conoce los siguientes:

- Construcciones nuevas, ampliaciones, modificaciones, movimiento de tierras, excavaciones, cimentación de estructuras en el subsuelo y sobre edificaciones existentes.
- Cambios de usos de suelo
- Localización de establecimientos abiertos al público
- Instalación de vallas publicitarias
- Obras inseguras y peligrosas
- Conexiones ilícitas de drenajes
- Hurto de fluidos
- Conflictos de mercados municipales, estando entre los más comunes; el abandono de puestos y las deudas por derechos de puestos.
- Centro histórico



- Contaminación auditiva
- Tala y poda de árboles
- Desechos sólidos
- Localización industrial

Con cada uno de los conflictos que conozca, se debe formar un nuevo expediente administrativo, éste se inicia con un procedimiento administrativo, el cual agota la vía administrativa, puede llegar a ser conocido también en la vía judicial, la cual sería una segunda instancia, y que es el procedimiento contencioso administrativo.





CAPÍTULO IV

4. Localización de establecimientos abiertos al público en el municipio de Guatemala

El municipio de Guatemala, al ser considerado como la “ciudad capital”, la prestación de servicios es más común de lo que para otro municipio puede ser, el intercambio de actividades lucrativas, se desarrolla de una manera más completa ya que las condiciones se presentan de una manera más fácil, los comercios logran encontrar el éxito al establecerse en un lugar que sea clave para su crecimiento. Como ya se ha analizado en el presente trabajo, según la regulación legal vigente, el municipio como gobierno local, su función es entre otras, el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Entendiéndose de esa manera que el orden territorial se relaciona en gran parte a las actividades que los propietarios de los bienes inmuebles localizados en el territorio, sean reglamentadas y controladas por las municipalidades, puesto que todos los cambios en el territorio municipal de una u otra forma impactan sobre el resto de población.

Durante el desarrollo de la presente investigación, se ha establecido lo importante que es la intervención de la administración pública dentro de las actividades que toda la población desarrolla y que todo al final se relaciona con el derecho administrativo, hasta la localización de establecimientos abiertos al público.

4.1. Establecimiento abierto al público

Según los resultados obtenidos en una encuesta realizada a cinco Licenciados en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogados y Notarios, a la siguiente pregunta: Para usted, ¿qué es un establecimiento abierto al público?, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Lugar de comercio de ingreso libre.
- Establecimiento abierto al público es el lugar que provee atención al público para el intercambio de bienes y servicios.
- Es un comercio, ya que está abierto al público.
- Es un lugar que presta al público servicios o productos y que se encuentra abierto al público para que éste entre y salga con libertad para consumir los mismos.
- Es un lugar o establecimiento en el cual se presta un servicio, en donde cualquier persona puede ingresar siempre y cuanto respete las reglas de ingreso y horarios establecidos.

En conclusión, un establecimiento abierto al público es el comercio localizado físicamente en determinado lugar, con la finalidad de prestar algún servicio al público en general, se caracterizan por encontrarse a disposición inmediata de los clientes, con un acceso público.



4.2. Clasificación de establecimientos abiertos al público

Los establecimientos abiertos al público, se clasifican según su actividad comercial, toda vez que ésta influye de gran manera diferentes aspectos, por ejemplo: tipo de clientes, horario de atención, precio de servicios e impacto negativo o positivo en el sector.

El Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo COM-2008, establece una clasificación de establecimientos abierto al público de la siguiente manera:

- A. Expendio de consumo de alimentos y bebidas: comprende abarroterías, tiendas de barrio, tiendas de conveniencia, bares, cantinas, discotecas, cafés o cafeterías, restaurantes y comedores.

- B. Hospedaje: comprende hoteles, moteles, pensiones, hospedajes, apart-hotel, hostales.

- C. Higiene y arreglo personal: comprende baños saunas, baños de vapor o similares, masajes, salas de estética, barberías.



D. Servicios en general: comprende establecimientos educativos, talleres mecánicos y servicios de vehículos, servicios médicos hospitalarios, gimnasios.

E. Entrenamiento, espectáculos, y servicios personales para adultos: comprende teatros y espectáculos, cines, salones de baile, billares, clubes nocturnos, barras show.

4.3. Plan de Ordenamiento Territorial

Consiste en el conjunto de normas jurídicas, estudiadas, evaluadas y aprobadas por el Honorable Concejo Municipal de cada municipio de la República de Guatemala, en donde se establecen los parámetros y directrices a seguir en la elaboración de proyectos de construcción, desmembración, cambios de uso de suelo, establecimientos abiertos al público, dentro de su jurisdicción municipal, todo esto en virtud del cumplimiento del precepto constitucional de autonomía municipal otorgada a las municipalidades que conforman el territorio guatemalteco, contenido en el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.3.1. Acuerdo COM-030-2008 Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala

Creado por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala, identificado como Acuerdo COM-030-2008, publicado en el Diario Oficial de Centro América con fecha 30 de diciembre del año 2008, y vigente ocho días después de su publicación.

4.4. Dictamen de localización de establecimiento abierto al público

Consiste en el documento que la Dirección de Control Territorial de la Municipalidad de Guatemala, emite con carácter de autorización, a los establecimientos abiertos al público, dentro del municipio de Guatemala. Las personas individuales o jurídicas, propietarias de empresas mercantiles que ejecutan sus actividades en determinado inmueble, al momento de obtener su dictamen favorable de localización de establecimiento abierto al público, automáticamente están obteniendo su autorización municipal.

La falta de dictamen favorable de localización de establecimiento abierto al público, de los vecinos que se encuentran ligados al comercio localizado en determinado inmueble, actualmente constituye una infracción a las normativas vigentes de la Municipalidad de Guatemala, por lo que bajo esta circunstancia, es iniciado un procedimiento administrativo en el Juzgado de Asuntos Municipales, con la finalidad de que el comercio sin autorización, sea legalizado dentro de los plazos que el Juez Municipal estime



necesarios, y de lo contrario sancione las faltas cometidas, mediante las sanciones que correspondan.

Entre las sanciones que el Juzgado de Asuntos Municipales, emite por existir falta de dictamen favorable de localización de establecimiento abierto al público, se encuentran las siguientes:

- Sanción económica, la que no puede exceder de Q. 500,000.00.
- Cierre provisional del comercio.
- Cierre definitivo del comercio.
- Orden a Policía Municipal de Transito, el decomiso de cualquier obstáculo que se encuentre en la vía pública y sea utilizado para el desarrollo de las actividades lucrativas del comercio.
- Certificación de lo conducente al Ministerio Público, en caso de reapertura del comercio, cuando haya existido antes apercibimiento de tal acción.

4.5. Regulación legal para los establecimientos abiertos al público

El principal precepto legal existente para la regulación legal se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala, no de una manera expresa sino tácita, puesto que la misma en su Artículo 256, indica que las municipalidades, entre otras

funciones les corresponde el ordenamiento territorial de su jurisdicción, interpretando de esa manera que la localización de establecimientos abiertos al público dentro del municipio de Guatemala, representa un impacto en el ordenamiento territorial del municipio.

Posteriormente, en el año 1995, el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto número 56-95 del Congreso de la República de Guatemala, el cual fue publicado el 11 de febrero de 1995 en el Diario Oficial de Centro América; en el cual se faculta a las municipalidades de la República, para que de conformidad con los reglamentos que emitan, puedan delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de sus poblaciones puedan ser autorizadas para el funcionamiento de expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura, y otros que por su naturaleza estén abiertos al público; estableciendo en el Artículo dos, que previamente a otorgar la autorización de establecimientos público o privados de la naturaleza antes mencionada deberá contarse con el dictamen favorable de la corporación municipal que se trate, sin cuyo requisito no podrá otorgarse la licencia correspondiente.

El año 2001, la Municipalidad de Guatemala, mediante el Acuerdo COM-052-2001, emite reglamento específico de la localización de establecimientos abiertos al público en el municipio de Guatemala, en donde realiza un importante estudio de los tipos de establecimientos abiertos al público, los criterios de localización, así como también el procedimiento de autorización, regulando en el Artículo 12, el dictamen de localización



de establecimiento abierto al público, y en el Artículo 13, la autorización de localización de establecimiento abierto al público.

Actualmente, la regulación utilizada para la autorización de establecimientos abiertos al público, es la que se encuentra en el Acuerdo COM-030-2008, Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala, en donde se establece: la clasificación de establecimientos abiertos al público, las condiciones para su localización, las prohibiciones, la emisión de dictamen y emisión de autorización de localización de establecimientos abiertos al público, así como también las medidas que se ejecutaran en contra de los mismos por falta de autorización municipal.

4.6. Emisión de licencia municipal para la localización de establecimientos abiertos al público por la Municipalidad de Guatemala

En virtud de encontrarse regulada la autorización municipal que ampare un establecimiento abierto al público, tal y como lo establece el Artículo 91 del Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala, es necesario el cumplimiento de la misma, toda vez que en la actualidad únicamente es otorgado, dictamen de localización de establecimiento abierto al público, el cual busca amparar o no, la autorización de los mismos, partiendo de la idea también que en ámbito administrativo, los dictámenes carecen de fuerza vinculante, y son considerados opiniones, no así autorizaciones, limitando entonces su fuerza legal, y su certeza jurídica. Por lo tanto, es



necesario emitir licencia de localización de establecimiento abierto al público, por la Municipalidad de Guatemala, con el fin de fortalecer sus procedimientos y con esto la legalidad de sus resoluciones.

La Municipalidad de Guatemala, a diferencia de muchas municipalidades de la República de Guatemala, no ha dejado por un lado la búsqueda de ese bien común entre sus vecinos, y muestra de eso es la creación de reglamentos que regulan las normas de convivencia entre los habitantes de su territorio. En lo que respecta a la localización de establecimientos abiertos al público, cuenta con una correcta normativa vigente, y por lo tanto es necesaria también una correcta aplicación de la misma.

Considero que es de mucha importancia implementar dentro del procedimiento de solicitud de autorización de localización de establecimiento abierto al público, la emisión de licencia municipal de establecimiento abierto al público; y esto no para cumplir únicamente un mandato legal, sino para fortalecer los procedimientos dentro de la administración municipal en el municipio de Guatemala, toda vez que el solicitante al momento de ser notificado de un dictamen desfavorable a su solicitud, éste puede ser caso omiso al mismo, puesto que el dictamen constituye únicamente una opinión, y esto no puede generar sanción al solicitante, toda vez que no está infringiendo una norma; al contrario sería, si el solicitante fuese notificado de una resolución en la cual se le deniegue la autorización de localización de establecimiento abierto al público, ya que una resolución tiene carácter vinculante, tiene fuerza legal, y se caracteriza por poder ser impugnada a través de los recursos correspondientes.



Al momento de que el solicitante sea notificado de un dictamen favorable a su solicitud, lo correcto es, emitir la autorización que corresponde, en este caso sería: la autorización de establecimiento abierto al público, de esa manera no puede desvirtuarse el procedimiento administrativo; al contrario, se estaría formulado de la manera más correcta posible. De esa manera, el dictamen debe ser una etapa dentro del procedimiento, más no, la autorización de un establecimiento abierto al público.

La falta de una autorización para los establecimientos abiertos al público, también constituye un riesgo para la Municipalidad de Guatemala, toda vez que sus administrados podrían ajustar a sus intereses, la falta de este requisito que actualmente se les solicita.

Propongo finalmente que, agotado el procedimiento administrativo de solicitud de autorización de localización de establecimiento abierto al público, y de emitido el dictamen favorable de localización de establecimiento abierto al público, se emita licencia de localización de establecimiento abierto al público, por la Municipalidad de Guatemala, a los comercios localizados dentro de su jurisdicción, toda vez sea viable de acuerdo a los reglamentos en la materia, la localización del mismo. Para poder llevar a cabo tal propuesta, a continuación, presento un proyecto de autorización:

4.7. Proyecto de licencia municipal para la localización de establecimientos abiertos al público por la Municipalidad de Guatemala

**Municipalidad de Guatemala
Dirección de Control Territorial**

Expediente: 201600026

Fecha de resolución: 28/01/2016

La señora María Isabel López García, solicitó servicio administrativo de ordenamiento territorial, consistente en emisión de autorización de localización de establecimiento abierto al público, en el inmueble ubicado en la 13 avenida A 4-27 zona 2, Colonia Barrio Moderno, según consta en el expediente arriba identificado.

CONSIDERANDO: Que, al revisar el expediente correspondiente, se determina que el mismo cumple con los parámetros normativos de ordenamiento territorial, establecidos en las leyes y reglamentos municipales, así como en otras leyes de carácter general que le son aplicables. **CONSIDERANDO:** Que, para los efectos de la aprobación del presente proyecto, se llevó a cabo el estudio, análisis, revisión, inspección y verificación del expediente de mérito, concluyendo la viabilidad del mismo. **CONSIDERANDO:** Que, con fecha doce de diciembre del año dos mil quince, le fue otorgado a la señora dictamen favorable por parte de esta Dirección, en relación a la localización del establecimiento abierto al público, denominado "El CAFECITO". Por tanto, con base en lo considerado esta Dirección, **RESUELVE:** A) Autorizar a MARIA ISABEL LÓPEZ GARCÍA, localizar el establecimiento abierto al público, denominado "EL CAFECITO", en el inmueble ya

identificado, y tomando en consideración que el interesado ha efectuado el pago de la tasa de servicios administrativos que corresponde, se extiende la autorización de licencia siguiente:

DATOS DE LICENCIA: 201600026

FECHA DE AUTORIZACIÓN: 28/01/2016

DATOS DEL SOLICITANTE Y DEL PREDIO:

Nombre: María Isabel López García

Dirección del inmueble: 13 avenida A 4-27 zona 2 Colonia Barrio Moderno

Dirección de notificación: 13 avenida A 4-35 zona 2 Colonia Barrio Moderno

Finca: 1212 Folio: 123 Libro: 2134 Registro Catastral: 29383 Matricula: 9879 Termino: 1

Zona General: ZG4

INFORMACIÓN TÉCNICA:

Se otorga licencia para: LOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTO ABIERTO AL PÚBLICO

Área del inmueble: 50 m²

DESCRIPCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN:

Según el proyecto presentado, se autoriza la localización de establecimiento abierto al público tipo cafetería y restaurante, denominado "EL CAFECITO", en el inmueble ubicado en la 13 avenida A 4-27 zona 2 Colonia Barrio Moderno, de la siguiente forma:



1. Nivel uno de 50 m², cuenta con área de descanso, área de mesas para consumir, mostrador de atención, cocina, servicio sanitario, área de mesas de trabajo, y gradas de acceso a segundo nivel.
2. Área de parqueos para clientes del comercio.

MEDIDAS DE MITIGACIÓN:

De higiene y ornato: 1. No se permitirá la venta de alimentos en las áreas públicas adyacentes o circundantes al inmueble objeto de la presente licencia. 2. No se permitirá el uso de la vía pública para la colocación de obstáculos para los peatones, así como tampoco el uso de la vía pública como parqueo de vehículos relacionados con el comercio que se autoriza. 3. No se permite el depósito de basura producto del comercio, en las áreas públicas adyacentes o circundantes al inmueble de mérito.

De contaminación auditiva y visual: 1. No se autoriza el uso de bocinas en la vía pública, con el objeto de publicidad del comercio. 2. Se deberá de tomar en cuenta los parámetros de decibeles de sonido permitidos, dentro del comercio. 3. No se autoriza la instalación de estructuras cimentadas en el subsuelo o sobre edificación existente, en el inmueble de mérito. 4. Es autorizable únicamente la publicidad del comercio en mención, siempre y cuando se encuentre bajo los parámetros establecidos por los reglamentos correspondientes.

Cualquiera de las faltas a las medidas establecidas, dará motivo a la cancelación de la presente autorización.



DE LA LICENCIA:

Se hace constar que se tuvo a la vista el recibo de pago de Tesorería Municipal número:

Derechos de licencia: Q. 2,000.00

Recibo No. SN127812

Notifíquese.

DIRECCIÓN DE CONTROL TERRITORIAL
MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Actualmente, en la Municipalidad de Guatemala, son autorizados los establecimientos abiertos al público, mediante dictamen favorable del mismo, extendido por la Dirección de Control Territorial; sin embargo, en materia administrativa a dicho dictamen no se le atribuye fuerza vinculante, como sí la tienen las resoluciones emitidas por determinadas dependencias de la Municipalidad de Guatemala, y que son en su mayoría conocidas como licencias.

En materia administrativa, según el precepto legal establecido en el Artículo tres del Decreto número 119-96, Ley de lo Contencioso Administrativo; es prohibido tomar como resoluciones los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal, pues estos únicamente constituyen una ayuda técnica o jurídica, para la toma de una decisión.

Por lo tanto, es necesario que la Municipalidad de Guatemala, extienda licencia de establecimiento abierto al público, posteriormente de haber extendido dictamen favorable de localización de establecimiento abierto al público, toda vez que es necesaria la correcta aplicación de la norma vigente en la materia, para determinar la legalidad y certeza jurídica de sus actos administrativos.





BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. Guatemala, Quinta Edición, Editorial Orión, 2012.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo teoría general y procesal**. Guatemala, Vigésima Edición, Editorial Impresiones Gráficas, 2011.

ESTRADA MUY, Francisco Javier. **Análisis jurídico de la creación del Juzgado de Asuntos Municipales en el Municipio de Villa Nueva**. Guatemala, USAC, 2014.

GARNICA ENRÍQUEZ, Omar Francisco. **La fase pública del examen técnico profesional**. Guatemala, Segunda Edición, Editorial Fénix, 2014.

GORDILLO, Agustín. **Introducción al derecho administrativo**. Argentina, Quinta Edición, Editorial FDA, 1998.

HERNÁNDEZ SOCH, Gladys Karina. **Análisis comparativo de los requisitos que deben llenarse para obtener licencia para desmembrar fracción de bien inmueble en las municipalidades de Villa Nueva**. Guatemala, USAC, 2014.

<http://definicion.de/juzgado/> (Consultado: 29 de febrero de 2016).

https://es.wikipedia.org/wiki/Georges_Vedel (Consultado: 20 de febrero de 2016).

<https://es.wikipedia.org/wiki/Alcalde> (Consultado: 01 de marzo de 2016).

<https://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento> (Consultado: 9 de febrero de 2016).



<https://guatemala.ereguations.org> (Consultado: 11 de febrero de 2016).

<http://rae.es> (Consultado: 21 de febrero de 2016).

<http://www.dasavonline.net/gerencias/vigilancia-del-medio/control-de-establecimientos-abiertos-al-publico-y-expendio-de-alimentos> (Consultado: 15 de enero de 2016).

<http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/guatemala> (Consultado: 20 de diciembre de 2015).

<http://www.muniguatè.com/muni/concejo/alcalde/> (Consultado: 05 de enero de 2016).

<http://www.muniguatè.com/la-ciudad/historia/> (Consultado: 15 de enero de 2016).

LÓPEZ MAYORA, Leonel Armando. **Introducción al Estudio del Derecho, Tomo I.** Guatemala, Novena Edición, Editorial Lovi, 2012.

ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. **Derecho administrativo especial.** Costa Rica, Editorial EUNED, 2002.

YOUNES MORENO, Diego. **Curso de derecho administrativo.** Colombia, Novena Edición, Editorial Temis, 2014.



Legislación:

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

Código de Comercio de Guatemala. Decreto número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, 1970.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Decreto número 56-95. Congreso de la República de Guatemala, 1995.

Plan de Ordenamiento Territorial. Acuerdo número COM-030-2008 de la Municipalidad de Guatemala, 2008.

Plan Regulador, Reglamento de Construcción de la Municipalidad de Guatemala. Corporación Municipal.

Reglamento de Construcción de Edificaciones en Áreas Residenciales del Municipio de Guatemala. Acuerdo número COM-012 de la Municipalidad de Guatemala, 2002.

Reglamento Específico de la Localización de Establecimientos Abiertos al Público en el Municipio de Guatemala. Acuerdo número COM 052-2001 de la Municipalidad de Guatemala, 2001.