

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

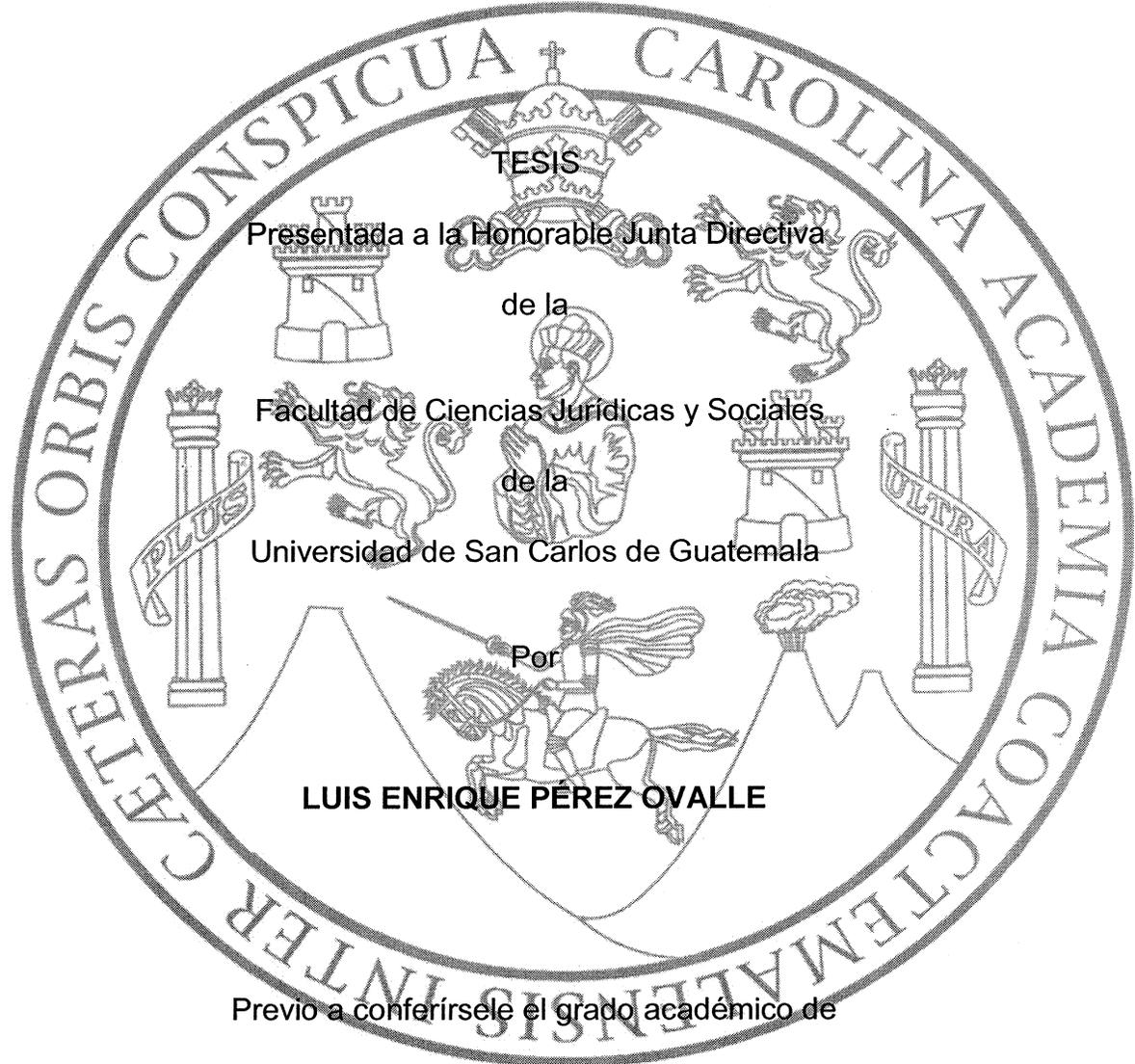


LUIS ENRIQUE PÉREZ OVALLE

GUATEMALA, MAYO DE 2017

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

**INCONSISTENCIAS DEL DICTAMEN COMO RESPUESTA ADMINISTRATIVA EN EL
CAMBIO DE USO DE SUELO EN EL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE
GUATEMALA**



LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, mayo de 2017

**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

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



USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
04 de octubre de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
LUIS ENRIQUE PÉREZ OVALLE, con carné 201112476,
intitulado INCONSISTENCIAS DEL DICTAMEN COMO RESPUESTA ADMINISTRATIVA EN EL CAMBIO DE USO
DE SUELO EN EL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO 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.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 07/10/2016.

Asesor(a)
(Firma y Sello)

Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes
ABOGADO Y NOTARIO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

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



Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Abogado y Notario
Colegiado No. 8219



Guatemala 02 de noviembre de 2016

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

De manera atenta y respetuosa me dirijo a usted, a fin de informar que, en cumplimiento de resolución de esa casa de estudios, efectué la asesoría del trabajo de tesis del estudiante Luis Enrique Pérez Ovalle, carné número 201112476 intitulado: "INCONSISTENCIAS DEL DICTAMEN COMO RESPUESTA ADMINISTRATIVA EN EL CAMBIO DE USO DE SUELO EN EL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA". Acorde con ello, se concluye lo siguiente:

1. Contenido científico y técnico: se verificó que el postulante utilizó apropiadamente, la totalidad de los aspectos jurídicos y doctrinarios, teniendo el sumo cuidado de relacionar el contenido con el contexto del tema; estructurando la redacción y ortografía de manera correcta y utilizando un lenguaje apropiado, aplicando sistemáticamente los diversos pasos del proceso de investigación científica.
2. Métodos y técnicas utilizadas: el tesista efectuó un uso preciso y apropiado del método analítico aplicado hacia el tema motivo de estudio; en tanto que el método sintético permitió integrar el análisis desarrollado; a través del método inductivo, se hizo referencia de los elementos teóricos y prácticos del derecho administrativo, dentro de los cuales se abordó la administración y gestión pública; de esa cuenta, con el método deductivo, se conceptualizan los elementos jurídicos y doctrinarios que giran en torno a las inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de usos del suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala; acorde con ello, las técnicas de investigación utilizadas fueron: la bibliográfica y documental, aspecto que permitió destacar el carácter fundamental del informe final y en función de ello, se estimaron las más apropiadas para la presente investigación.
3. Redacción: se corroboró el uso apropiado del lenguaje y las principales reglas gramaticales, sugiriendo leves modificaciones que permitieron adaptar la totalidad de los aspectos contenidos en la tesis con la legislación nacional, a fin de relacionar el contenido con las inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala, consecuentemente, se estableció una secuencia lógica de la totalidad de los elementos teóricos abordados, reflejándose en la calidad y riqueza del lenguaje utilizado en el informe final de tesis.

Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Abogado y Notario
Colegiado No. 8219



-
4. Contribución científica: el informe final del trabajo de tesis, aborda un tema que si bien es bastante conocido para los ciudadanos que residen en el centro histórico de la Ciudad de Guatemala, no lo es para la mayoría de otros estratos sociales y residentes fuera del contexto de investigación, desconociendo por consiguiente el grado de incidencia de la problemática y que, genera notables problemas en la realidad jurídica y social de Guatemala, en virtud que el tema estudio concerniente a las inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de usos del suelo puede suscitar toda serie de eventualidades y acorde con ello, el desarrollo del tema contribuye determinantemente a la comprensión y solución de la problemática planteada inicialmente.
 5. Conclusión discursiva: la misma se ha redactado con claridad y sencillez, enfatizando en los supuestos que definen los aspectos relativos a la realidad del país y la consiguiente propuesta para minimizar o contrarrestar la problemática enunciada.
 6. Bibliografía: las fuentes documentales utilizadas contienen y precisan sobre, las teorías expuestas, mismas que se consideran adecuadas y actualizadas al contexto investigativo del tema motivo de estudio, destacándose para el efecto, el uso adecuado de cada una de las fuentes citadas, con el firme propósito de brindarle los créditos correspondientes a los autores citados y cuyas teorías fueron de utilidad para sustentar y fortalecer el contenido de la investigación.

De acuerdo con esta serie de argumentos, es imperativo declarar que no tengo ningún parentesco con el estudiante LUIS ENRIQUE PÉREZ OVALLE.

Acorde con estos elementos, es necesario enfatizar que el contenido de la presente tesis, reúne los requisitos legales contenidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por consiguiente, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, con el firme propósito de aportarle la continuidad y celeridad al trámite respectivo.

Sin otro particular, de Usted.

Deferentemente.



Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Abogado y Notario
Colegiado No. 8219
Asesor de Tesis

Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 de marzo de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS ENRIQUE PÉREZ OVALLE, titulado INCONSISTENCIAS DEL DICTAMEN COMO RESPUESTA ADMINISTRATIVA EN EL CAMBIO DE USO DE SUELO EN EL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO 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.



SECRETARIO

GUATEMALA, C. A.



DECANO

GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser nuestro creador; por regalarme cada día de vida, por sus bendiciones; por darme la perseverancia y la inteligencia para lograr cada meta; por acompañarme en cada momento; porque es el ser mas importante en este mundo; por ser el Padre perfecto; por mostrarme que, con esfuerzo y dedicación, es posible cumplir con nuestras metas. Porque es su voluntad que el día de hoy he podido cumplir con la culminación del presente trabajo y logre ser profesional.

A MIS PADRES:

Herminio Pérez Ordoñez y Roselia Margarita Ovalle Morales, porque Dios me dio la bendición de que fueran mis padres; por el apoyo incondicional; por formar la persona en la que me he convertido; por su amor y sus consejos; por estar conmigo en las buenas y en las malas y por que sin ellos esto no fuera posible.

A MIS HERMANOS:

Gustavo Adolfo Pérez Ovalle y Deyna Valeska Pérez Ovalle por ser una parte muy importante de mi vida; por ser incondicionales; por acompañarme en los momento claves; por saber que puedo contar con ellos para todo.

A MIS MAESTROS:

Quienes durante mi vida académica influyeron y generaron con sus lecciones y experiencias que me formara como una persona competente, profesional y preparada para los retos que me depara la vida; a todos y a cada uno de ellos mi cariño, admiración y agradecimiento.



A MIS AMIGOS:

Por compartir conmigo mis triunfos y fracasos, por su apoyo; porque cada uno ha tenido un lugar importante a lo largo de mi vida y han colaborado con lo que hasta el día de hoy he logrado.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser el centro de estudios donde me he formado como profesional; por permitirme ser parte de los egresados de la gloriosa y tricentenaria Universidad de Guatemala.

A:

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



PRESENTACIÓN

La Dirección de Control Territorial y particularmente la ventanilla única de la construcción de la Municipalidad del Municipio de Guatemala, requiere para los establecimientos abiertos al público en el Centro Histórico, el dictamen de localización de establecimientos abiertos al público, mismo que puede ser favorable o no, el caso es que, en ambas circunstancias, se emite un dictamen, pero al ser desfavorable, adquiere el carácter de definitivo, circunstancia que vulnera el derecho de defensa.

El enfoque de la investigación se encuentra en función del derecho administrativo, por considerar que es en este ámbito donde se focaliza el problema, en virtud que limita y vulnera uno de los derechos más importante del ciudadano; mientras que el espacio geográfico requerido para el estudio, se encuentra en el Municipio de Guatemala, desde el año 2003 al 2015, estableciéndose como objeto de estudio el Acuerdo No. COM-011-03 de la Municipalidad capitalina y el sujeto de estudio, se focaliza en el dictamen que emite la ventanilla única de la construcción, en ambos casos, bien para dar respuesta a su trámite o para rechazar el mismo.

Con todos estos argumentos, se considera que, el principal aporte de la investigación, consiste en la amplia base doctrinaria que se expone en torno a la disyuntiva suscitada en lo relativo a la apertura de establecimientos en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, principalmente porque el estudio contendrá evidente contenido teórico que permitiría sustentar futuros estudios que se realicen en la materia, por ende se estima que el aporte es consistente con los objetivos de la investigación.



HIPÓTESIS

De acuerdo con el contexto de la investigación, se estimó prudente efectuar el planteamiento de la siguiente hipótesis: Las principales inconsistencias que le restan validez al dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala, se tiene la interpretación indebida del propósito del mismo en materia administrativa, circunstancia que ha suscitado todo tipo de inconvenientes para la gestión que se realiza en la Municipalidad de Guatemala, limitando en consecuencia el libre comercio y vulnerando a su vez el derecho de defensa del ciudadano, ante la imposibilidad de plantear un recurso, cuando la respuesta es negativa; consecuentemente, resulta fundamental, el análisis minucioso y exhaustivo del apartado correspondiente y formular una solución práctica, encaminada a mitigar estas deficiencias que derivan en las inconsistencias señaladas.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Luego de la exposición de la respuesta tentativa al problema, estimo de especial trascendencia, hacer uso de los métodos analítico, sintético, inductivo y deductivo, con el firme propósito de interrelacionar las variables independientes y dependientes del problema, circunstancia que ha permitido validar o comprobar la hipótesis presentada; en consecuencia se facilita efectuar el análisis comparativo del grado de incidencia que presenta el proceso para la obtención del dictamen de localización de establecimientos abiertos al público, previo a la obtención de la licencia para el cambio de usos del suelo en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, en relación con el procedimiento que se efectúa en la actualidad. En ese contexto, es pertinente señalar que esta serie de circunstancias, han permitido comprobar dicha hipótesis, toda vez que al llenar los requisitos para la obtención de la licencia municipal antes referida es necesaria la obtención del dictamen correspondiente el cual al ser emitido puede ser favorable o no, convirtiéndose en una respuesta definitiva a la solicitud efectuada, situación que no permite plantear la impugnación idónea, siendo esta la principal inconsistencia administrativa que adolece el dictamen en mención, utilizando para el efecto, la información recabada en el área de estudio, refiriéndose a la Dirección de Control Territorial y a la ventanilla única de la construcción de la Municipalidad de Guatemala, evaluando minuciosamente cada uno de los aspectos que se requieren para la emisión del dictamen en mención y proponiendo la solución oportuna en el apartado final del presente informe.

ÍNDICE



	Pág.
Introducción.....	I

CAPÍTULO I

1. Consideraciones generales del derecho administrativo.....	1
1.1. Antecedentes.....	2
1.2. Definición.....	5
1.3. Naturaleza.....	10
1.4. Fuentes.....	12
1.5. Objeto.....	23
1.6. Características.....	24
1.7. Relación con otras ramas de las ciencias jurídicas.....	27

CAPÍTULO II

2. Elementos centrales del Estado y la gestión pública.....	33
2.1. Antecedentes del Estado.....	33
2.2. Definición.....	36
2.3. Fines.....	39
2.4. Elementos.....	41



	Pág.
2.5. Funciones.....	48
2.6. Gestión pública.....	57

CAPÍTULO III

3. La competencia administrativa.....	59
3.1. Definición.....	59
3.2. Clases.....	61
3.3. Características.....	63
3.4. La Jerarquía administrativa.....	66
3.5. Clases.....	67
3.6. Las municipalidades en Guatemala.....	69

CAPÍTULO IV

4. Inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el centro histórico del Municipio de Guatemala.....	71
4.1. Reseña histórica de la Municipalidad del Municipio de Guatemala.....	71
4.2. Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.....	76
4.3. Plan de ordenamiento territorial del Municipio de Guatemala.....	81
4.4. Dirección de Control Territorial y ventanilla única de la construcción de la Municipalidad de Guatemala.....	84



Pág.

4.5. Principales inconsistencias en el dictamen para el cambio de usos de suelo en el Centro Histórico.....	88
4.6. Modelo de propuesta para garantizar la efectividad del procedimiento de gestión del cambio de usos del suelo en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.....	90
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97



INTRODUCCIÓN

Las inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala, cobra notoriedad, debido a que, para obtener la licencia correspondiente, se requiere solventar diversos trámites que al final derivan en la aprobación o rechazo de la licencia respectiva, vulnerándose con ello, el derecho de defensa y la posibilidad subsiguiente de plantear un recurso de revocatoria; en virtud que dicho dictamen adquiere el carácter de definitivo, cuando lo correcto sería notificar una resolución, en virtud que contra la misma si es procedente plantear una impugnación, por ende, es imperativo abordar las causas que han motivado dichas inconsistencias.

Las municipalidades de la República de Guatemala, adquirieron en 1995, la facultad para emitir reglamentos relativos a regular la emisión de licencias de establecimientos públicos o privados; aspecto regulada en el Decreto 56-95 del Congreso de la República. Dentro del ordenamiento del Municipio de Guatemala, se requiere disponer de un dictamen favorable por parte de la corporación municipal, sin cuyo requisito no se extenderá la licencia correspondiente, de acuerdo con el Artículo 24 del Acuerdo COM-011-03 Marco Regulatorio para el Manejo y Revitalización del Centro Histórico.

El objetivo que se cumplió en el proceso investigativo, consistió en identificar las inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala; en tanto que la hipótesis que se comprobó indica que: Las principales inconsistencias que le restan validez al

dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala, se tiene la interpretación indebida del propósito del mismo en materia administrativa, circunstancia que ha suscitado todo tipo de inconvenientes para la gestión que se realiza en la Municipalidad de Guatemala, limitando en consecuencia el libre comercio y vulnerando el derecho de defensa del ciudadano, ante la imposibilidad de plantear un recurso para revertir esta situación.

La estructuración capitular se condensó de la siguiente manera: el capítulo uno aborda las consideraciones generales del derecho administrativo; el capítulo dos, destaca los elementos centrales del Estado y gestión pública; el capítulo tres se hace referencia de las particularidades de la competencia administrativa y finalmente en el capítulo cuatro, se hace énfasis en las inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala.

Los métodos, técnicas e instrumentos en la investigación utilizados fueron el método analítico, sintético y deductivo; mientras que, dentro de las técnicas de investigación utilizadas se encuentra la investigación bibliográfica y documental, tal como leyes, manuales, artículos, revistas y fuentes de internet, entre otras.

El alcance principal de la investigación, gira en torno a constituirse en una importante fuente de consulta para futuros estudios que se realicen dentro del ámbito del derecho administrativo y fundamentalmente para la ciudadanía interesada en gestionar alguna licencia de construcción o de cambio de usos del suelo en la circunscripción geografía del Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. Consideraciones generales del derecho administrativo

En virtud de la naturaleza y contexto del tema de estudio, se considera inicialmente de especial relevancia, abordar de forma breve pero concisa, las principales acepciones que se encuentran en torno al derecho administrativo, requiriéndose para ese efecto, el desarrollo de los consiguientes apartados tales como sus antecedentes, definición, naturaleza, fuentes, objeto, características y su principal relación con otras ramas de las ciencias jurídicas en general; todo ello en el afán de profundizar detenidamente en los factores que han incidido en la manifestación o agudización de la problemática, relativa a las inconsistencias que se presentan en la gestión del cambio de uso de suelo que se lleva a cabo en la Municipalidad del Municipio de Guatemala, particularmente en la ventanilla única de la construcción de la Dirección de Control Territorial, aspectos que paulatinamente irán planteándose a fin de presentar y comprender con detalle la problemática generada por la emisión del dictamen, tanto como si es avalado el cambio de suelo como si la respuesta fuese negativa, que en todo caso, lo congruente debiese ser una resolución, ante la cual resultaría procedente alguno de los recursos en materia administrativa, como por ejemplo el de revocatoria.

En esencia, son estos los principales argumentos que motivan y precisan el desarrollo de la investigación, a fin de establecer el papel que desempeña en la actualidad, el dictamen como estudio jurídico o técnico sobre un asunto determinado, que en el presente caso, se refiere al cambio de usos de suelo en el Centro Histórico del



Municipio de Guatemala, circunstancia que recurrentemente o de forma usual se presenta en la gestión que realiza el ciudadano en general, para la autorización que le permita destinar un uso diferente al giro comercial que presentan hasta ese momento y que pretenden modificar con la gestión en la Municipalidad Capitalina.

1.1. Antecedentes

“El surgimiento del derecho administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los tribunales administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del derecho administrativo como tal. Puesto que el derecho administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo. La historia demuestra que el fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial”¹

Acorde con el planteamiento de este autor, puede complementarse deduciendo que el derecho en mención, cae en el ámbito del derecho público y es relativamente una rama del derecho de reciente creación, esto si se efectúa la relación con otras ramas mucho más antiguas como el derecho civil o penal.

¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. Pág. 81.

Un examen detenido de la evolución histórica del concepto de derecho administrativo pone claramente de manifiesto una circunstancia importante y que no ha sido destacada con el énfasis que merece, el carácter pendular de las distintas acepciones sobre esta rama del derecho. En efecto, el análisis de la historia de la búsqueda del concepto del mismo, pone de relieve que se trata de una historia pendular, una historia que de algún modo se repite, una historia en la que los criterios manejados entran en crisis para resurgir con la actualización correspondiente, años después. Así, las diferentes teorías se han venido sustituyendo a lo largo del tiempo, en una especie de competencia sin que hasta la fecha se pueda definir un ganador.

“El nacimiento de este derecho en Francia, encuentra su mayor auge durante la época de la asamblea constituyente como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre”.²

Una de las instituciones jurídicas francesas, que más empuje proporcionó al desarrollo del derecho administrativo fue el consejo de estado francés, el cual a través de su evolución logró que el derecho administrativo evolucionara junto con él. Cuando surge el consejo de estado francés goza de una facultad de justicia retenida, que consistía en el derecho del rey para resolver la última instancia en cualquier proceso. Durante esta primera etapa, se necesitó de la creación de tres instituciones fundamentales: la servidumbre, el parlamento y los estados generales.

² *Ibíd.* Pág. 86.



De acuerdo con este planteamiento, la servidumbre consistía en la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra que se veía obligado a cultivar y de la cual no podía ser separado, de modo que era vendido o donado con ella; mientras tanto, el parlamento, se trata de un tribunal de justicia con carácter soberano que conocía no solo de los asuntos que le estaban especialmente atribuidos, sino también de varios casos de apelación; ahora bien en cuanto a los estados generales, estos eran la asamblea constituida por los tres estamentos u órdenes reconocidos por el antiguo régimen, refiriéndose exactamente a la nobleza, el clero y el tercer estado.

“En la segunda etapa evolutiva del consejo de estado francés, evolución que debe mencionarse fue más por cuestiones históricas que por motivos jurídicos, comienza con la adjudicación a este órgano, de una justicia delegada, la cual consistía en la competencia para decidir en lo contencioso administrativo, lo que le permitió erigirse, en el más importante de los tribunales administrativos franceses y simultáneamente, en consejero del poder central. Aunado a esto se da en Francia la separación de poderes dividido en una jurisdicción o poder judicial y la jurisdicción o poder administrativo”.³

De acuerdo con esta definición, el derecho administrativo se ha ido formando con leyes y reglamentos elaborados en distintas formas y por diversos órganos o autoridades; en ese sentido, el órgano legislativo crea leyes administrativas, siguiendo para ello el procedimiento o camino que señala una ley de superior jerarquía, que es la constitución política de cada país.

³ Morales, Adriana De Los Santos. **Derecho administrativo I**. Pág. 22.

1.2. Definición

Como ha podido apreciarse, el derecho administrativo en definitiva, ha tenido su origen en Francia, tomando en cuenta los rasgos que presenta y el grado evolutivo del mismo, circunstancia que se requiere reforzar a través de una segunda definición, a través de la cual se tiene otra perspectiva sobre este concepto, definición que se presenta enseguida: “Es el complejo de principios y normas de derecho público interno que regula organización y la actividad de la administración pública”.⁴

El aspecto que se destaca en la definición anterior, es el hecho de que se observa con detalle, la relación que pueda tener este derecho entre particulares y la administración pública en general, incluyendo por consiguiente a todos los órganos que integran dicha administración; en ese contexto, se requiere hacer énfasis en una segunda definición, para profundizar un poco más en lo concerniente a comprender este concepto, mismo que se presenta a continuación: “El derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”.⁵

Para diversos autores ha resultado complejo el tratar de conceptualizar el derecho administrativo, situación que se ha presentado por el carácter filosófico de esta rama del derecho. El principal problema es el tratar de definir el derecho administrativo, en virtud que el mismo abarca diferentes áreas y funciones. Es acorde con estos

⁴Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 297.

⁵ Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo**. Pág. 42.

argumentos que, algunos analistas jurídicos consideran que este derecho regula la organización y funcionamiento del poder ejecutivo, otros, que únicamente se encarga de la administración pública y de las personas administrativas que surgen de ella, mientras un tercer grupo señala que el derecho administrativo será aquél que regule las relaciones del estado con los particulares. En virtud que todos los apartados citados, integran parte de este derecho, es importante hacer énfasis en que, una parte incluye el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo, y por otra comprenda las normas que regulan la actividad del estado, que se realiza en forma de función administrativa.

“El derecho administrativo será aquel que regule:

- a) La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- d) La situación de los particulares con respecto a la administración”.⁶

⁶ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 92.

Se considera que una de las características del derecho administrativo es un derecho joven y consecuentemente un derecho que apenas comienza a formarse, una rama de las ciencias jurídicas que apenas se inicia. Al contrario como sucede con otras ramas del derecho, el derecho administrativo tiene su nacimiento con la Revolución Francesa, mientras que ramas como el derecho civil tienen siglos de existencia y evolución, razón por la que se encuentra en buena medida legislada en una forma casi completa, únicamente es cuestión de actualizarla de acuerdo a los cambios que se van dando en la práctica de una sociedad.

“Esta rama del derecho tiene como misión salvaguardar los derechos de los individuos y grupos frente a invasiones indebidas por parte de los órganos administrativos.

Determina y circunscribe la esfera de acción dentro de la cual deben operar los órganos administrativos; indican también los remedios que quedan abiertos a los ciudadanos o habitantes en caso que el órgano administrativo trascienda su esfera de acción: el control ejercido por los tribunales de justicia sobre los órganos administrativos está destinado, a impedir, prevenir o remediar cualquier violación de los derechos individuales por actos administrativos. La delimitación de esta área de control es, por tanto, una de las funciones esenciales del derecho administrativo”.⁷

Como se ha expuesto ampliamente por diferentes juristas, este derecho en esencia, no se encuentra plenamente legislado, circunstancia que obliga a recurrir a elementos jurisprudenciales o bien a principios constitucionales, en el afán de instaurar una

⁷ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo, parte general**. Pág. v8 y v9.

institución de derecho administrativo, pero al final, todo esto únicamente lo ha tornado impreciso, derivando en contradicciones e incluso arbitrariedades de algunos órganos administrativos. Esta concepción tiene sus raíces más remotas en el planteamiento del derecho público, mismo que se concibe como el mecanismo a través del cual se imponen las determinaciones del estado frente a los particulares; sin embargo, es necesario recalcar que ha sido precisamente esta situación, la que ha influido en el abuso de los funcionarios del estado, siendo necesario que este derecho tenga un papel protector frente a ese tipo de abusos.

Complementariamente, el derecho administrativo puede definirse también de la siguiente manera: “Es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del estado y con los particulares”.⁸

El derecho administrativo debe ir de la mano con los cambios que constantemente se van dando en la realidad, sin perder el miedo, por supuesto, de ser cuidadosos en las conjeturas a que se puedan llegar especialmente con las resoluciones y sentencias que dicten los jueces en protección de los particulares contra los abusos de los administradores, puesto que corremos el riesgo de ir rezagándose con la evolución económica, política y social, contra países desarrollados. De igual forma, puede decirse que, es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos

⁸ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 38.

actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la administración pública; en este apartado, deben considerarse las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento, ya que están regidas por las normas que promulga el derecho administrativo.

“El derecho administrativo es una rama del derecho interno que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal”.⁹

A través de esta definición, el autor proyecta, en definitiva, hacia donde se encuentra enfocada esta rama del derecho, enfatizando definitivamente en la regulación que efectúa de las actividades y relaciones del estado para con sus pobladores.

“Es una rama de la ciencia del derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan”.¹⁰

Todo lo expuesto nos lleva a la conclusión de que, habiendo una parte de verdad en cada una de las definiciones analizadas, el derecho administrativo no puede definirse tomando como base exclusiva la consideración formal o la consideración material de la administración. En contraparte, ambas consideraciones deben ser abarcadas por la

⁹Rojas Serra, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 133.

¹⁰ Ramos Acevedo, Jair. **Cátedra de derecho administrativo general y colombiano**. Pág. 51.



definición; de tal modo que, por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa.

De esta manera, se considera de especial relevancia señalar que en realidad no se debilita la distinción que se adoptó entre el punto de vista formal y el material de la función administrativa, pues, por una parte, sigue sirviendo para precisar la naturaleza de ésta, y por la otra, se logra una mejor adaptación a los principios de nuestro derecho público positivo, en el cual es innegable que predomine la consideración formal de la administración.

1.3. Naturaleza

El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la administración tienen tal importancia que el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados frente al poder público. Casi la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y de su funcionamiento están regidas por las normas del derecho administrativo, es decir, por normas de derecho público.

Existen casos en los cuales el poder público puede buscar la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando con ellos contratos y realizando actos que forman parte de las instituciones de derecho privado. En tales casos, sin embargo, no puede

desprenderse de una manera completa de su carácter de poder público, y por ello, la legislación aplicable está constituida por normas de derecho privado que sufren una adaptación a las condiciones especiales significadas por la intervención del poder público. Es decir, se trata de un derecho privado especial para el estado, que con el derecho común y con el derecho público, forman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración.

Atendiendo esta serie de preceptos, es conveniente resaltar que, el derecho administrativo es un derecho público. En consecuencia, no constituyen necesariamente derecho administrativo cualquier norma jurídica aplicable a los actos realizados por las administraciones públicas. A veces la administración desarrolla una actividad dependiente en todo al derecho privado, sin que sea lícito decir que esas normas privadas que en tales supuestos se han de aplicar a la administración pública.

En síntesis, puede plantearse que el derecho administrativo puede enmarcarse dentro del derecho público interno y se caracteriza por ser común, en virtud que resulta de la aplicación a todas las actividades municipales y tributarias, por mencionar solo algunas; en ese sentido, es también autónomo, puesto que dispone de sus propios principios generales; de igual forma es de tipo local, básicamente porque está vinculado a la organización política de una región y exorbitante, en mayor cuantía pues el mismo, excede el ámbito del derecho privado y no considera un plano de igualdad entre las partes, tomando como supuesto para esta consideración, el hecho de que, el estado tiene más poder que la sociedad civil y es a su normativa a quien deben someterse la totalidad de los ciudadanos de un país en particular.

1.4. Fuentes

“En derecho existen fuentes bajo tres acepciones; fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas. Las fuentes formales serán los procesos de creación de las normas jurídicas, las reales serán los factores o elementos que determinan el contenido de tales normas; mientras que las históricas serán aquellos documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. Para el caso concreto del derecho administrativo entenderemos por fuentes formales: la creación misma del derecho; pero no como el proceso de creación de la norma jurídica, sino la fuente fundamental como Ley; es decir como el acto jurídico general creador de derechos y obligaciones”.¹¹

El problema de las fuentes del derecho se plantea en derecho administrativo de manera similar a la de otras disciplinas jurídicas. Por ello, para referirnos a esta problemática debemos remitirnos a la teoría general del derecho, a la parte general de derecho civil y sobre todo al derecho constitucional, porque en los ordenamientos modernos la regulación sobre las fuentes de esta rama del derecho, es única y está regulada por completo por normas estatales. Sin embargo, a pesar de ello, el tema de las fuentes del derecho tiene en derecho administrativo, una importancia muy superior a la que tiene en otras disciplinas jurídicas.

“Tradicionalmente se distinguen las fuentes formales de las fuentes materiales del derecho. Las primeras son las que directamente pasan a constituir el derecho aplicable, y las segundas las que promueven u originan en sentido social-político a las primeras;

¹¹ Morales, Adriana De Los Santos. **Op. Cit.** Pág. 18.

fuentes en sentido formal serían así la constitución, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia; fuentes en sentido material u orígenes, la jurisprudencia, los hechos sociales, doctrinas y costumbres. Algunos autores no distinguen entre uno y otro tipo de fuentes, y dicen así que las fuentes del derecho administrativo son la ley (en sentido amplio), la doctrina y la costumbre; otros agregan a los hechos como fuente formal".¹²

Estas dudas provienen de una confusión, no tanto sobre el concepto de fuente como sobre el concepto de derecho administrativo, puesto que este es una rama de la ciencia del derecho que estudia el régimen jurídico relativo al ejercicio de la función administrativa, las fuentes de la disciplina serán todas las normas y principios, sea cual fuere el origen de estos que integran dicho régimen jurídico; en otras palabras, las reglas y principios que sean imperativos. Considerando al derecho administrativo como una rama de la ciencia del derecho, las fuentes del mismo serán en sentido estricto únicamente aquellas normas y principios que tienen imperatividad, esto es, que integran el orden jurídico positivo; todo aquello que pueda contribuir al nacimiento de una regla o principio imperativo, pero que no sea imperativo en sí mismo, es fuente en sentido social o político, pero no fuente en sentido jurídico.

Esta cuestión debe vincularse con el concepto de derecho administrativo: si lo definimos como una rama del conocimiento (una disciplina; un saber) que analiza el régimen jurídico relativo al ejercicio de la función administrativa, las fuentes de la

¹² http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo4.pdf (Consultado: 30 de septiembre de 2016)

disciplina serán todas las normas y principios que integren dicho régimen jurídico; en otras palabras, las reglas y principios que sean imperativos”.¹³ (sic)

Si consideramos al derecho administrativo como una rama de la ciencia del derecho, sus fuentes serán aquellas normas y principios que integran el orden jurídico positivo; todo lo que pueda contribuir al nacimiento de una regla o principio imperativo, pero que no sea imperativo en sí mismo, es fuente en sentido material, social o político, pero no en sentido jurídico formal.

Entre las fuentes incluimos a los principios jurídicos y principios generales del derecho, que suelen dar dificultades de interpretación en su confrontación con los textos normativos expresos. Por esa razón tienen importancia, aunque no sean fuentes en sentido formal sino material, la jurisprudencia y la doctrina del derecho interno y comparado inclusive. A través de ellas se puede resolver el confrontamiento entre el texto de las múltiples y cambiantes normas positivas de distinto grado jerárquico que integran el ordenamiento administrativo, con los principios superiores de interpretación del orden jurídico y la experiencia universal.

“Conviene por fin señalar que hoy en día las fuentes pueden ser clasificadas con provecho en fuentes supranacionales y nacionales del derecho, mientras las segundas pueden ser adecuadas o modificadas por la sola voluntad nacional, las primeras dependen del consenso de las naciones y la única posibilidad del país es sumarse al proceso, participando en el debate y suscribiendo el tratado, o sustraerse a la

¹³ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I, Pág. v-17.



comunidad internacional, lo cual no es siempre una opción fácilmente viable ni indolora, pues tiene un claro costo económico-financiero (tasa de interés que el país paga, calificación de “riesgo de país,” flujo de inversiones, sanciones comerciales, etc.).

Entre las primeras, a su vez, estarán no solamente los textos escritos (los tratados internacionales de derechos humanos; las convenciones de regulación del comercio, medio ambiente, etc.; los convenios o acuerdos de integración; las normas sobre derecho del mar, etc.) sino también los principios jurídicos generales, la jurisprudencia internacional, las opiniones consultivas de los organismos supranacionales, el derecho comparado y la doctrina”.¹⁴ (sic)

De acuerdo con los preceptos vertidos con anterioridad, puede decirse que, en el ámbito guatemalteco, las principales fuentes del derecho administrativo, también se definen como aquellas circunstancias, actos, hechos de donde surge dicho derecho. De esa cuenta, se estima que, la principal fuente del derecho administrativo en Guatemala es la Constitución Política de la República, es la ley suprema que regula la estructura y organización del Estado, sus organismos y diferentes instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas. Desde este punto de vista se puede decir que existen dos clases de fuentes: Las formales y los materiales.

¹⁴**Ibíd.** Pág. v-20.



a) Fuentes formales del derecho administrativo en Guatemala

Las fuentes formales son las que se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Este concepto es técnico jurídico y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el derecho positivo que, mediante un procedimiento preestablecido, confiere a la norma una forma concreta. No hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas existentes. Hay autores que limitan este papel a la ley, la doctrina y costumbre, mientras que hay otros que hacen una enumeración más amplia.

Se estima que lo adecuado es hacer ésta más exhaustiva, puesto que hay maneras de expresión que no están comprendidas en ese sucinto enunciado. Así, cabe concluir que fuentes formales del derecho administrativo son: la constitución, la ley, los tratados internacionales, los decretos-leyes, los reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del derecho y la doctrina.

b) Constitución Política de la República de Guatemala

La fuente formal y directa del derecho administrativo es la constitución, como ley escrita suprema del estado es la fuente primaria no sólo del derecho administrativo sino de todas las ramas del derecho, y las normas relativas a la organización fundamental del estado, pero cabe aclarar que el nombre de constitución, no se aplica solamente a la estructura de la organización política sino también al documento que contiene reglas relativas a dicha organización.

“Es importante tener en cuenta que el punto de partida de todo sistema administrativo es la Constitución Política de la República, y que cada día es mayor el número de principios jurídicos, de organización y comportamiento, contenidos en la constitución, que se relacionan con las actividades administrativas del estado, al crearse nuevos órganos y regularse otros aspectos importantes de la función administrativa.

La mayor parte de los preceptos constitucionales, incluyendo las garantías individuales, mantienen una evidente referencia a la administración pública y a sus funciones. La constitución es la fuente por excelencia del derecho en cuanto determina la estructura del estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los problemas políticos cotidianos”.¹⁵

De acuerdo con la exposición de este autor, es importante señalar que, las constituciones modernas han puesto de manifiesto un proceso de acercar a la constitución al derecho administrativo, básicamente porque han venido incorporando a sus textos cada vez un mayor número de normas vinculadas al derecho en mención; en este sentido, dicho fenómeno, tiene un efecto doble; da lugar, por una parte, a que la elaboración y desarrollo de las instituciones administrativas se verifique partiendo de bases sólidamente asentadas y que gozan de estabilidad y permanencia; pero, por otro

¹⁵ Zuleta García MoreyEnevil. **Incidencias y efectos del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico guatemalteco**. Pág. 10.



lado, se considera que las cristaliza y puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se requiere en esta materia.

c) Ley en sentido formal

“La ley es una manifestación del derecho escrito, en consecuencia, se le puede definir como norma jurídica que, con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto. La ley en sentido formal es, toda norma legal que emana del órgano legislativo; instituido en la Constitución Política de la República, para crear reglas jurídicas de carácter general y por los procedimientos en ella señalados. Así resulta que toda ley para que sea ley, debe ser una norma jurídica con las siguientes características:

- General: significa que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales, sino que debe aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.
- Impersonal: consecuente con lo anterior, la ley no ha de ir dirigida a persona determinada.
- Obligatoria: implica que sus disposiciones deben ser necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.

- Permanente: la ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. No es instantánea. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no debe modificarse caprichosamente.
- Irretroactiva: no se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura”.¹⁶

A través de la definición anterior, se puede precisar que en el sistema positivista imperante en Guatemala además para que sea válida debe seguirse para su creación un proceso establecido por la constitución. Se dispone que la ley debe ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo; aunque debe considerarse que también el Organismo Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado.

d) Los tratados internacionales

Son acuerdos o declaraciones solemnes suscritos entre varios estados o sujetos de derecho internacional, concerniente a asuntos políticos, económicos culturales, de asociación, de cortesía diplomática, científicos o de interés para todas las partes, que se obligan a respetar como verdadero derecho positivo. Los tratados internacionales que celebre el ejecutivo nacional deben ser aprobados mediante ley para que tengan

¹⁶Ibíd. Pág. 11 – 12.

validez, y se aplican con preferencia en relación con las normas generales que constituyen su especialidad.

e) Los reglamentos

“Son declaraciones escritas y unilaterales emanadas de las autoridades administrativas, creadoras de reglas de derecho de grado inferior a las leyes”. Los reglamentos pueden ser derogados en cualquier instante, por la autoridad administrativa de la cual emana y, reformadas total o parcialmente; pero, mientras estén en vigor son obligatorias para los propios órganos que las han dictado”.¹⁷

En sentido general, son un conjunto ordenado de reglas o preceptos que, por autoridad competente, se dicta para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, de una dependencia o de un servicio.

f) La costumbre

Es una fuente del derecho, generada por la repetición constante y reiterada de un mismo modo de obrar, observada con la convicción de que es jurídicamente obligatoria; tiene un valor relativo de acuerdo a la disciplina de que se trate. Es acogida por el derecho civil y mercantil, pero descartada totalmente por el derecho penal. La costumbre surge como fuente de derecho cuando hay el convencimiento popular

¹⁷<http://grupo1administrativo.blogspot.com/2012/10/fuentes-del-derecho-administrativo.html> (Consultado: 02 de octubre de 2016)



abonado por una práctica y un cumplimiento usual, de que una regla determinada de conducta humana es una norma jurídica. Pero la costumbre no puede ser admitida como fuente de derecho administrativo a menos que una ley expresamente la autorice.

La costumbre no es pues fuente de derecho administrativo y la administración no puede en consecuencia crearse derechos frente a los particulares por observar habitualmente una determinada conducta. A pesar de que una costumbre o práctica administrativa tenga observancia usual y exista el convencimiento de que constituye una norma jurídica de tipo imperativo, la misma carece de todo valor como fuente de derecho administrativo; lo que no quita qué si la administración tenía facultades concedidas por la ley para imponer una norma idéntica a la que surge de la costumbre, ella sea válida; pero ello surge de la ley misma y no de la costumbre.

Sin embargo, podría admitirse, a la inversa, que la costumbre puede crear derechos de los administrados frente a la administración, ya que la anteriormente mencionada limitación constitucional, establecida como el hecho de que, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda o no prohíbe, está concebida fundamentalmente en relación a los individuos, y no al estado; por ello, del mismo modo que la administración podría crearse ciertas obligaciones mediante un reglamento autónomo y no podría crear deberes a los administrados, así también puede crearse obligaciones frente a los particulares mediante la observancia usual y reiterada de una determinada norma de conducta.



Es en este orden de ideas, que puede comprenderse que, en definitiva, que la costumbre puede ser aceptada como fuente únicamente en cuanto contenga la creación de derechos para los administrados frente a la administración; es de estos preceptos de donde se desprende la posibilidad de que pueda ejercitarse la costumbre.

g) La jurisprudencia

Regularmente, es fuente indirecta en el derecho administrativo y en las salas donde se emiten los fallos en materia administrativa se ha convertido en elementos claves de la interpretación de las leyes. Si una sentencia crea una norma para la solución de un caso concreto, es entonces, cuando se establece la jurisprudencia.

h) La doctrina

La doctrina en lo que compete al derecho administrativo es un hecho reconocido en nuestro país, y la misma es aplicable cuando existen decisiones controversiales relacionadas con la administración pública y en todo aquello que no pueda ser resuelto mediante la aplicación directa de las normas escritas, por no existir estas o por no ser aplicadas las existentes a las necesidades de la administración, la misma toma las opiniones de los mejores jurisconsultos en la materia en cuestión.

1.5. Objeto

El primer objeto de estudio del derecho administrativo es el ejercicio de la función administrativa, aspecto que abarca el estudio del sujeto que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos, con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación, etc., de los agentes que se desempeñan en esos órganos y estructurada en forma de administración centralizada o descentralizada, entre los que se encuentran entes autárquicos, empresas del estado, sociedades anónimas, entre otros.

En toda disciplina el objeto de estudio debe ser sobre la base de normas, se estudia la rama del derecho y a la par se estudian sus leyes, por ejemplo, en derecho civil es necesario referimos tanto al Código Civil y leyes que lo componen, como a la disciplina que estudia las normas y principios de ese código y esas leyes, así también al hablar de derecho administrativo puede pensarse tanto en el conjunto de normas y principios constitucionales y supraconstitucionales, tratados, leyes administrativas y demás reglas que integran las normas positiva, el régimen jurídico positivo de la función administrativa, como en la disciplina que los estudia.

En esencia, esta rama del derecho tiene como misión salvaguardar los derechos de los individuos y grupos frente a invasiones indebidas por parte de los órganos administrativos. Determina y circunscribe la esfera de acción dentro de la cual deben operar los órganos administrativos; indica también los remedios que quedan abiertos a los ciudadanos o habitantes en caso que el órgano administrativo trascienda su esfera

de acción, el control ejercido por los tribunales de justicia sobre los órganos administrativos está destinado, sobre todo, a impedir, prevenir o remediar cualquier violación de los derechos individuales por actos administrativos. Otra de las fases que constituye el objeto del derecho administrativo, lo es el hecho de que cómo se debe considerar al propio estado, el cual es un órgano especial, es decir, organizado para dirigir, administrar y regir la actividad general del país.

1.6. Características

Las características del derecho administrativo, han sido desarrolladas por los diferentes autores del derecho administrativo, para el efecto pueden destacarse las siguientes:

a) Es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve. El autor Rafael Bielsa indica: "Es un *ius novum*. Es, en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el estado nacional, y aun antes, pero desvinculada del derecho".¹⁸

En este contexto, puede argumentarse con precisión, que fundamentalmente, el derecho administrativo, surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.

¹⁸ Bielsa, Rafael. *Derecho administrativo*. Pág. 42.



b) El derecho administrativo no ha sido codificado

La codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

c) Es un derecho subordinado

Al hablar que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales. Por esa razón, como lo veremos más adelante, actualmente se habla del fenómeno de la aproximación hacia el marco constitucional del derecho administrativo.

d) Es un derecho autónomo

Como lo indica el autor Bielsa ya citado, mencionado por el autor Gustavo Penagos indica: "Sin que para ella sea óbice su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanar de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El principio de normatividad que lo informa, explica la subordinación,

sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva, propia del mismo, le brinde autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados lo exige”.¹⁹

Atendiendo la opinión de este autor, es necesario considerar que, por las razones apuntadas por el autor mencionado, independiente de la subordinación a la constitución, no solo del derecho administrativo sino de otras ciencias del derecho, este se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula.

e) Es un derecho dinámico

El derecho administrativo es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas fueran muy estáticas, por la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la administración se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

“Es un derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantienen en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del estado”.²⁰

¹⁹ Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo I. Pág. 106.

²⁰**Ibid.**

La administración pública está en constante cambio, el que depende de las circunstancias y de las necesidades sociales, pues la finalidad de la administración es el bienestar general, el que se realiza a través del servicio público.

1.7. Relación con otras ramas de las ciencias jurídicas

Toda ciencia especializada no puede ser aislada de la plenitud de los conocimientos humanos, por lo que no puede considerarse que exista una ciencia con carácter de independencia absoluta. Si consideramos que existe el derecho como ciencia especializada, es indiscutible que el mismo no puede tener un carácter independiente, en forma absoluta, de otras ciencias y menos aún puede existir esa independencia entre una rama del derecho en relación con las otras, no solo por las razones apuntadas, sino también porque el derecho es uno y está integrado por ramas o partes que constituyen ese todo, y porque tendiendo, dichas ramas a regular relaciones sociales en sus distintos matices y formas, es decir, sus fines son similares y es lógico que ante similitud de fines, tampoco puede haber independencia total entre las ramas del derecho. Una vez analizada la imposibilidad de independencia absoluta de toda ciencia especializada, en general, y del derecho en particular; es por todo ello que se pueden considerar las siguientes ramas de las ciencias jurídicas.

a) Relación con el derecho constitucional

Para algunos autores, la relación entre el derecho constitucional y el derecho administrativo, es bastante estrecha, circunstancia que dificulta el hecho de saber



exactamente donde termina el primero y empieza el segundo. "Es a veces difícil una demarcación precisa en sus respectivos dominios y, por último, es en el derecho constitucional, donde se encuentran las denominaciones de los capítulos del derecho administrativo; uno es el prefacio obligado del otro".²¹

Entre ambas ramas existe identidad, en virtud que dentro de las mismas se hace referencia a la organización y vida del estado y señala la vinculación entre ambas, al ser ramas jurídicas que hacen referencia o regulan con frecuencia la actividad del estado en general.

"La relación que el derecho administrativo guarda con el derecho constitucional es la misma que el derecho procesal guarda con su correlativo derecho sustantivo; tanto en el derecho administrativo como en el derecho procesal se trata de satisfacer un deseo en un caso particular, de concretar el derecho objetivo: En el primer caso el derecho objetivo son las líneas plasmadas en la constitución; en el segundo es un ordenamiento formal perfectamente desenvuelto".²²

Las relaciones que se dan entre la administración del estado, en este contexto, se aborda desde dos puntos de vista: primeramente, como relaciones de la administración con la constitución, considerada en su unidad como síntesis de la vida del estado y en segundo plano como relaciones de la administración con la constitución en cuanto entraña una ordenación de las diferentes funciones del estado.

²¹Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 24.

²² Penagos, Gustavo. **Op. Cit.** Pág. 114.

De acuerdo con este análisis, es necesario puntualizar que el derecho administrativo y el derecho constitucional, son dos ramas de las ciencias jurídicas que se encuentran íntimamente vinculadas, subordinando el derecho administrativo al derecho constitucional y se puede decir que el derecho constitucional orienta al derecho administrativo en general.

La norma constitucional impone limitaciones a la administración y se encuentra en la cúspide de las normas y no puede ser contraria, tergiversada o violada por una norma inferior, como lo son las normas ordinarias de derecho administrativo, en virtud que los legisladores deben crear las normas administrativas dentro de los límites que la misma constitución establece.

b) Relación con el derecho penal

Básicamente, el derecho penal, es un conjunto ordenado de normas jurídicas que establece tipos de conducta antisocial y las medidas estatales aplicables, con el fin de defender a la sociedad y a las personas y rehabilitar a delincuentes. De esa cuenta, ambas ramas se relacionan en el momento que el derecho penal garantiza la existencia y el normal desenvolvimiento de la institución administrativa contra los atentados punibles; en ese orden, la ejecución de ciertas penas y medidas de seguridad, implica que la administración ofrezca los elementos materiales y personales necesarios para brindar este servicio, consecuentemente no se limita a lo plantado, sino que además, para el desarrollo de ciencias vinculadas con el derecho penal como la criminología,

criminalística y otras, es necesario la creación de órganos que desenvuelven estas actividades y que tengan a su cargo la gestión de estos servicios.

c) Relación con el derecho procesal

Al hablar de derecho procesal, es necesario circunscribirse también a los ámbitos civil, penal o laboral, así como también a lo estrechamente relacionado, refiriéndose expresamente al derecho procesal administrativo, tomando en cuenta que este es la rama del derecho que tiene a su cargo la regulación de los procedimientos administrativos, mismos que están constituidos por una serie de etapas que sigue la administración, para decidir y resolver las peticiones, reclamaciones o impugnaciones que formulan los particulares.

d) Relación con el derecho internacional

En este apartado, es necesario destacar la existencia de dos ramas, refiriéndose para el efecto al derecho internacional público y al derecho internacional privado. Debe recordarse que el derecho internacional es estrictamente técnico, puesto que designa el sistema jurídico cuya función primordial es regular las relaciones entre los estados.

A raíz de esta serie de preceptos, puede decirse que, en esencia es evidente la estrecha relación que guarda el derecho administrativo con el derecho internacional y es importante acotar que dentro del segundo se regulan muchas de las actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos en los diferentes países,

e) Relación con el derecho civil

En el presente apartado, es necesario reconocer el origen histórico que poseen el derecho administrativo con el derecho civil, este criterio es compartido por diversos autores, pero en la actualidad, se considera que más que una relación de dependencia, se centra en una relación de continuidad.

En ocasiones, es necesario recurrir a normas e instituciones jurídicas que son de exclusividad del derecho civil, en el afán de resolver conflictos que a la administración pública le son necesarios atender; acorde con ello, por ejemplo, pueden adquirirse bienes a través de la expropiación, que es una institución perteneciente al ámbito civil.

Dentro del derecho administrativo, instituciones como las restricciones administrativas a la propiedad particular que guardan estrecha relación con el derecho civil; lo mismo sucede en torno a las relaciones de propiedad, básicamente porque las relaciones de propiedad no regulan solo el derecho civil, sino también al derecho administrativo.

f) Relación con el derecho mercantil

Siguiendo el marco lógico de los argumentos anteriores, puede complementarse el presente apartado, indicando que las mismas son relaciones sociales de sustancia jurídica similar a las relaciones jurídicas y civiles, básicamente porque las relaciones mercantiles presentan una complejidad que afectan el interés de la colectividad, siendo esta una de las razones por las cuales, la administración interviene en las actividades



mercantiles de los particulares para facilitar la circulación comercial, dictándose normas jurídicas y administrativas encaminadas a reglamentar ese tipo de actividades, donde se destacan entre otros, el control de precios, regulación de la canasta familiar, autorización de empresas, impuestos, incentivos a la producción, registro de comerciantes individuales y jurídicas, en el Registro Mercantil General de la República de Guatemala o en el Registro de la Propiedad Intelectual de Guatemala.

Consistente con esto, existen relaciones mercantiles que se establecen entre órganos de la administración pública o con los particulares, gran número de las instituciones jurídicas y mercantiles han tenido su origen en el ámbito administrativo, por consiguiente, las relaciones entre ambas ramas, lejos de ser únicamente esto, han generado una notable absorción por parte del derecho administrativo hacia el derecho mercantil; alternamente, es esencial enfatizar en que, otro de los apartados donde tiene presencia esta relación, se suscita en la administración pública, circunstancia por la cual, se ha generado una estrecha relación entre el derecho mercantil y el derecho administrativo.



CAPÍTULO II

2. Elementos centrales del Estado y la gestión pública

Los aspectos iniciales del presente capítulo, giran en torno al desarrollo de los elementos centrales del Estado y la gestión pública en el país; de esa cuenta se considera necesario abordar la totalidad de los elementos del Estado, sus definiciones, elementos y aspectos característicos. En este sentido, es conveniente señalar que el marco jurídico sustantivo, se localiza en la propia Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente en el Artículo 140, donde puntualiza en que, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

2.1. Antecedentes del Estado

Es importante señalar que, los aspectos iniciales del surgimiento de los pueblos primitivos, generó como resultado la necesidad de comprender las ventajas que conllevaba el hecho de vivir en sociedad y agobiados por el peligro que imponían los grupos delincuenciales, se generó la necesidad de organizar o crear un órgano encargado de proteger los derechos fundamentales de los individuos pertenecientes a estos grupos, a fin de proteger la vida, libertad y sobre todo la propiedad privada; es de esa forma en la que surge o se dan los primeros pasos de la formación del estado.

En esencia, el Estado ha permanecido en constante evolución, aspectos que van desde formas organizacionales bastante simples, hasta dimensiones mucho más complejas; sufriendo esta organización una evidente transición desde el estado primitivo, pasando hacia un estado feudal, hasta llegar al Estado nacional que se encuentra en la actualidad, donde se sustenta el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno y en la aceptación de la interacción con las entidades políticas del propio Estado.

Luego de plantear las premisas anteriores puede concluirse que el Estado se puede determinar a partir de tres puntos fuertes: el dominio territorial perfectamente determinado, una sociedad basada en diferentes clases sociales con diferentes poderes económicos y la aparición de instituciones que den servicios y protección de manera interna y externa a su sociedad civil. Por estos puntos principales se puede inferir que el concepto de Estado propiamente dicho, “surge aproximadamente en el siglo XVI, tomando en cuenta que el cambio no se dio tajantemente sino progresivamente y de manera heterogénea. No se puede hablar de una permutación radical de sociedades organizadas a sociedades con estado, pero sí de una evolución en su política gubernamental. La caída del mundo medieval, tuvo como consecuencia cambios entre los órdenes de poder y empezaron a surgir las características mencionadas que dan origen a un Estado”.²³

Para adentrarse en determinar el verdadero origen del Estado, es necesario remontarse a la antigua Grecia, donde se conocía como polis.

²³ <http://ideaspresentes.com/2012/02/06/el-origen-del-Estado/>. Consultado el 02 de octubre de 201).

Sin embargo también debe hacerse especial hincapié en el antiguo Egipto como una primera formación de Estado y debido a la ausencia de datos precisos que permitan conocer la estructura del mismo, se infiere por tanto que en ese momento de la historia, el estado era el faraón; seguidamente en Grecia, como se ha presentado con anterioridad, la unidad política básica estuvo constituida por la polis, considerando que presentaban costumbres organizacionales en las cuales se permitía la participación en asuntos públicos a través de asambleas; también se resalta que la autoridad no estaba centralizada en una persona. Seguidamente en Roma el Estado surge condicionado por la serie de interacciones de los grupos humanos, pero esencialmente debe hacerse énfasis sobre la necesidad de imponer la autoridad sobre un pueblo.

A pesar de todas las definiciones planteadas por diversos autores en cuanto al origen del Estado, es de vital importancia establecer que el origen del mismo está fundamentado en la concepción iusnaturalista de cuyo significado se puede desprender como una consecuencia del Estado mismo; y es que la sociedad natural que se suscita en las organizaciones primitivas constituye el estado de naturaleza, que en un principio se formaba en base a familias, donde el poder radica en el jefe de una familia, es decir el gobierno patriarcal. Desde esta perspectiva natural se comprende que estas sociedades se desprenden de una comunidad que se dedicó a la subsistencia de familias numerosas y que no necesitaban de instituciones jurídicas o constituciones que legislaran los derechos de cada uno, por ende, la familia se vuelve sin lugar a dudas la base del Estado, a partir de ello se formarían las primeras organizaciones monárquicas, cuya forma de transferir o heredar el poder continúa vigente en algunas sociedades.

2.2. Definición

El estado en términos generales puede definirse entre otras, de la siguiente manera: “Conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano”.²⁴; claramente se identifica una definición breve y concisa, sin embargo a efecto de profundizar un poco más al respecto, en consecuencia se tiene desde la perspectiva de los pensadores clásicos que Estado es: “Asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios de las capas sociales que disponían de por derecho propio, sustituyéndolos por sus jerarquías supremas”.²⁵.

Atendiendo el espíritu de esta definición, puede comprenderse entonces porqué dentro de la estructura de un país se encuentran instituciones como ejército, tribunales de justicia y cuerpos de policía. La definición que describe con mayor claridad al estado es la encontrada en el diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española que establece que Estado es: “Una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente en un territorio, aunque no necesariamente”.²⁶ La definición anterior viene a sumarse a la planteada por pensadores modernos que surgieron posterior a la Revolución Industrial.

²⁴ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 276

²⁵ Weber Max. **El político y el científico**. Pág. 102.

²⁶ Real Academia Española. **Diccionario panhispánico de dudas**. Pág. 148

Otro autor, se refiere al estado al intentar comprender el termino y emitir su opinión respecto al Estado, se expresa de la siguiente forma: “El estado como ente cultural tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre, siendo el estado una institución humana, tiene naturalmente un fin, no puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el estado, los gobernantes y los gobernados, al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura. El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del estado y en función de esa competencia se crearán órganos. En este fin, está la razón última del estado y su diferencia específica con otras sociedades”.²⁷

En el lenguaje cotidiano, al igual que en la física y en la química, el concepto de estado se emplea para describir una situación en la cual se halla un objeto o ser vivo. En estos casos, la palabra está relacionada a una forma de ser o de permanecer.

En síntesis, es importante resaltar que el estado es una noción con valor a nivel político que sirve para presentar una modalidad de organización de tipo soberana y coercitiva con alcance social. De esta forma, el estado aglutina a todas las instituciones que poseen la autoridad y la potestad para regular y controlar el funcionamiento de la comunidad dentro una superficie concreta a través de leyes que dictan dichas instituciones y responden a una determinada ideología política.

²⁷ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del estado**. Pág. 198.



Es importante aclarar que los conceptos de estado y gobierno no se consideran sinónimos. Los gobernantes son aquellos que, por un tiempo determinado, desempeñan funciones en las instituciones que forman parte del estado. Además, hay que diferenciar el término estado de la idea de nación, ya que existen naciones sin estado y estados que aglutinan a distintas naciones. Antes, cuando el estado todavía no había sido constituido como concepto, el ser humano intentaba marcar sus límites por la fuerza, así se realizaron las grandes conquistas a fin de ampliar los límites del territorio. Actualmente, existen medios más pacíficos y democráticos para establecer los límites, utilizándose algunas veces, la fuerza para delimitarlos.

Es importante señalar que ninguna persona puede vivir sin estado ya que deberá cumplir con lo establecido en el territorio que habita, aunque éste no sea necesariamente su nación. Esto no significa que todos los individuos que comparten un mismo estado se sientan culturalmente identificados con él, pero esa no es razón para violar las leyes del espacio que habitan. Acorde con estos preceptos, puede decirse que, para que un estado pueda ser considerado como tal debe contar con ciertos elementos, como un territorio delimitado, población, leyes, organismos de gobierno, soberanía interna, que se comprende como el poder para aplicar las propias leyes dentro del territorio sin necesidad de que interfieran otros estados y soberanía externa para convocar a sus pobladores cuando existiera un ataque exterior a fin de defender su territorio.

“Es necesario aclarar que varias corrientes filosóficas se oponen a la existencia del estado tal como lo conocemos. El anarquismo, por ejemplo, promueve la desaparición

absoluta de los estados y su sustitución por entidades libres y organizaciones de espíritu participativo. El marxismo, en cambio, considera que el estado es un recurso controlado por una clase dominante que sirve para ejercer dominio. Por lo tanto, aboga por su aniquilación para lograr su reemplazo por un estado obrero como parte de la transición hasta llegar al socialismo y el comunismo, donde al haberse logrado erradicar la lucha de clases, ya no se necesitará un estado”.²⁸

En consonancia con estos argumentos, es importante hacer énfasis en que, la palabra estado es una forma de organización cuyo significado es de naturaleza política. Se trata de una entidad con poder soberano para gobernar una nación dentro de una zona geográfica delimitada. Se usa como sinónimo de estado la palabra gobierno.

2.3. Fines

En el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

Vásquez Ramos, al respecto refiere que: "El bien público temporal, se dice temporal porque es durante el tiempo que la persona permanece en el estado. Todos los hombres buscan un fin, que es fundamentalmente el bien o sea aquello que satisface

²⁸ <http://definicion.de/estado/> (Consultado: 02 de octubre de 2016)

sus necesidades. El fin del estado se dice que es el bien común o el interés general sin especificarlo, por eso vamos a precisar el fin del estado”.²⁹

Atendiendo la definición anterior, es conveniente resaltar entonces que el fin supremo del Estado es el bien común, entiéndase que el estado está obligado a velar en primera instancia por los intereses de todos los ciudadanos antes de responder a los intereses particulares. Entonces, el bien común es el bienestar de la mayoría de la población.

“Históricamente al estado se le han asignado variados fines. Para Platón el fin era esencialmente moral, de asegurar la justicia individual y social. Aristóteles propone como fin del estado educar a los ciudadanos en la virtud y en la justicia, para lograr la felicidad de todos sus miembros”.³⁰

Acorde con el planteamiento anterior, es importante hacer énfasis en que el estado es una creación colectiva y artificial destinada a ordenar y servir a la sociedad. Su existencia solo tiene justificación por los fines que históricamente le corresponde cumplir. Dichos fines tienen una naturaleza política y un carácter continuo; vale la pena decir que, acreditan una esencia o sustancia referida a un orden de convivencia organizado e institucionalizado bajo el gobierno de una autoridad y con ininterrumpido despliegue de energía y fuerza sin solución de continuidad. En ese sentido y tomando en consideración a los fines del estado es improbable percibir al mismo en un momento dado en situación de reposo e inmovilidad. El conocimiento de los fines estatales implica necesariamente encontrar las razones justificantes de su existencia, mismas

²⁹ Vásquez Ramos, Reynerio de Jesús. Teoría del estado. Pág. 4

³⁰ <http://derecho.laguia2000.com/derecho-politico/fines-del-estado>. Consultado el 03 de octubre de 2016.

que corresponden cumplir al estado y orientan su accionar, por consiguiente, condicionan la dirección y alcance de sus actividades.

2.4. Elementos

Luego de conocer a grandes rasgos las definiciones básicas del estado, resulta importante adentrarse en identificar aquellos elementos constitutivos de su naturaleza y que facilitan la comprensión del mismo, toda vez que, al referirse al estado, debe enfatizarse en los elementos que lo constituyen, en el entendido que se trata de la población, territorio y poder, situación que se detalla enseguida.

- Población

Constituye el primer elemento que integra al estado, conformado por el conjunto de personas que se ubican dentro del mismo, es ante todo una agrupación de seres humanos conformado por nacionales. Esencialmente se refiere a un conjunto de personas que tienen en común su vinculación político-jurídica con un cuerpo político soberano, su origen hace énfasis a un grupo humano coexistente en una determinada zona geográfica. Es común confundir las acepciones de pueblo y población, mientras que pueblo denota un concepto eminentemente político, donde aparece una relación jurídico-política entre un grupo humano y el estado; así se manifiesta en una unidad cuya conducta constituye el orden jurídico estatal. En tanto la expresión población denota un concepto étnico-demográfico, que comprende una agregación mecánica de personas, carente de significado y consistencia política.

En el caso de un pueblo, existe una conciencia ficticia de unidad; sin embargo, cuando dicha conciencia se eleva por la convicción espontánea de perennidad, abre camino a la nación. Es decir que el pueblo se convierte en nación cuando el ánimo de pertenencia se transforma de una conexión de voluntades políticas a una unidad racional y emocionalmente querida, con vocación de permanencia y trascendencia.

De acuerdo con Kelsen, “de los tres elementos del estado, el segundo es el pueblo, y el concepto de pueblo tiene un sentido normativo, toda vez, que el contenido regulado por las normas jurídicas es conducta humana, por lo tanto, la unidad del pueblo, al igual que la del territorio, está fundada por la unidad del orden jurídico, es decir, que la pluralidad de los hombres no constituye unidad sino porque existe un orden jurídico unificado. Se trata entonces, de una unidad puramente normativa, por lo que no se puede considerar al pueblo o al estado, como una unidad natural”.³¹

- Territorio

Es el espacio físico donde se encuentra la población, que más que un elemento, es una condición de existencia del estado mismo, en virtud que, sin este aspecto, desaparece el estado. En ese orden de ideas es importante destacar que el territorio es un instrumento para el estado, debido a que resulta necesario para la realización de sus funciones y fines particulares; es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia del estado y donde se edifica su colectividad. Acorde con ello, el estado debe ocupar una parte de la circunscripción geográfica del globo terráqueo, donde

³¹ Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y del estado**. Pág. 196.

ejercherà su poder con exclusividad frente a sus homólogos; es la base geográfica de un cuerpo político soberano dentro de sus fronteras y en el cual el poder estatal manifiesta su presencia de forma incontrastable; por ende, se comprende que es un área sobre la cual se asienta el pueblo y en donde el andamiaje político proyecta su soberanía.

Es necesario destacar que el territorio como elemento constitutivo del estado, desempeña un papel esencial para la existencia del mismo, ya que la organización político-jurídica solo se configura sobre una superficie que une y caracteriza al pueblo, la misma que con el influjo de los factores orográficos, contribuye a forjar el carácter de lo nacional al fusionarse la voluntad del ser humano con el factor físico.

Deben destacarse en este apartado la serie de rasgos característicos que presenta un territorio, acorde con la doctrina se identifica la inalienabilidad, inviolabilidad y dominio eminente; los cuales se describen seguidamente.

a) Inalienabilidad

Se refiere a la condición de aquello que no puede enajenarse ni transferirse, que está fuera del tráfico comercial y que por ello no puede ser dispuesto por el estado.

b) Inviolabilidad

Es la condición de aquellos sujetos a la soberanía exclusiva de un estado; por ende, dentro del territorio del mismo, solo se ejercen las competencias jurídico-políticas del



cuerpo político integrado a dicha área geográfica, debiendo los estados extranjeros abstenerse en esa área de cualquier acción de similar naturaleza.

c) Dominio eminente

Es la condición de aquello que debe utilizarse de conformidad con los intereses de la nación, en consecuencia, el estado tiene la competencia de disposición del territorio y los bienes que se encuentren dentro del mismo. En el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el territorio se encuentra integrado por el suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos, de igual forma ejerce plena soberanía sobre la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional.

- Poder o gobierno

Básicamente es el recurso de que dispone la autoridad para dirigir y hacerse obedecer; indica el atributo de disponer y limitar las acciones de los miembros del estado, es decir que puede comprenderse como una fuerza social destinada a imponer comportamientos humanos en la dirección que indica quien la ejerce; en síntesis, se trata de una acción vigorosa que expresa una cualidad dominante de la voluntad personal o de la de un conjunto de hombres.

Resulta conveniente el análisis de la definición de autoridad presentada a continuación:
“Es la facultad de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos”.³². Es decir que la autoridad subraya un título o condición amparada por el derecho; en otras palabras, expresa el fundamento jurídico o legal para hacerse obedecer, y apunta al ejercicio legal del poder que se manifiesta como un estatus cristalizado en normas escritas o consuetudinarias.

En función de lo expuesto, la autoridad actúa coercitivamente en la medida en que el incumplimiento de lo dispuesto por ella le concede la atribución de aplicar sanciones; se hace viable a través de normas jurídicas, por tanto, no recibe obediencia por sí misma, sino que por la existencia de un marco jurídico que la sustenta, es decir que solo puede mandar o prohibir en virtud de la ley.

Sin embargo, es preciso aclarar que no se puede concebir una separación arbitraria entre autoridad y poder, en virtud que cuando la primera carece de poder resulta ineficaz, mientras que un poder sin autoridad se torna en tiranía, para el efecto puede enunciarse como ejemplo preciso de ello el de un presidente electo constitucionalmente, pero que ha sido exiliado.

A fin de identificar el sustento del poder estatal, es necesario establecer las tres principales características propias del poder, destacándose entre estas, la total inclusividad, coercitividad y soberanía.

³² Flores Polo, Pedro. **Diccionario de términos jurídicos**. Pág. 55

a) **Inclusividad**

El poder estatal adquiere dicha característica en razón que abarca y alcanza a todos los grupos sociales asentados dentro de su territorio, en ese entendido ninguna otra organización presenta tal capacidad de decisión y mando sobre los comportamientos sociales.

b) **Coercitividad**

El poder del estado es coercitivo en razón a que las órdenes que dicta son exigibles por la fuerza, en consecuencia, debe guardar para sí, el monopolio del uso de la fuerza organizada e institucional, en caso de ocurrir resistencia o desacatamiento.

c) **Soberanía**

La misma se ejerce en relación con los demás entes instalados al interior de su territorio, en razón a que su voluntad es suprema, exclusiva irresistible y esencial, es decir que no admite ninguna otra ni por encima ni en concurrencia con ella; la potestad de mando del estado no puede ser contestada ni igualada por ningún otro poder al interior de la comunidad política. Lo anterior supone una capacidad privativa de tomar decisiones que tienen como destinatarios las personas y entes que actúan en el ámbito de su territorio. En términos generales el ejercicio del poder consiste en coordinar la acción de los miembros del estado y de protegerlos de sus propias fuerzas de disposición; busca conservarlos unidos, cohesionados, organizados y con vocación y

ánimo para alcanzar metas u objetivos previamente determinados en provecho de la población que es otro de los elementos que integran el estado. El poder contribuye decisivamente a evitar el caos social y a condicionar los comportamientos a fin de que no contravengan las bases fundamentales de la vida comunitaria.

El ejercicio de dicho elemento del estado contribuye a establecer límites éticos a la libertad de los hombres como consecuencia de una exigencia del derecho, a efecto de garantizar la unidad social en torno a la realización del bien común; en consecuencia el poder facilita la promoción y aseguramiento del bien común a través del establecimiento y conservación de un orden y organización claramente estructurada, sin los cuales el bien y la felicidad de los miembros de una comunidad no sería posible.

En esencia puede afirmarse entonces que el poder tiene la característica de ser soberano, incondicional, jurídico, supremo e irrenunciable; en nuestro ordenamiento jurídico se ejerce a través de los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acorde con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 152 de la carta magna guatemalteca establece que el poder proviene del pueblo, su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas en la propia constitución y las leyes, en consecuencia, ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. El Artículo 153 enfatiza que el imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.

2.5. Funciones

En el presente apartado se realiza especial énfasis al ejercicio real y efectivo del poder que esencialmente comprende las direcciones de la actividad del estado para el cumplimiento de sus fines; en términos generales puede resumirse como la serie de actividades que deben llevarse a cabo a efecto de cumplir con la finalidad del estado.

- Funciones jurídicas

Ante todo, la función del estado se define como el resultado de la plena y total manifestación de su actividad jurídica y que se sintetizan en las operaciones sucesivas de la realización del derecho, refiriéndose expresamente a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, como aspectos esenciales y necesarios en el presente apartado y que se abordan con detenimiento seguidamente.

- Función legislativa

“Se hace ostensible la potestad y el imperio del estado a través del ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función del estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley. Como queda dicho, la función legislativa lo puede ser tanto en sentido formal como en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por

los órganos específicamente previstos por la constitución para tal efecto”.³³ La función motivo de análisis, formula y establece las normas generales y obligatorias de la convivencia social.

En Guatemala esta función compete al Organismo Legislativo y que básicamente tiene la capacidad para crear, emitir y formular normas, así como reformarlas o derogarlas en estricto apego a la normativa establecida en la Constitución Política de la República, particularmente en el Artículo 157 que define lo relacionado a la presente función de la siguiente manera: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de lista nacional, y distritos electorales”.

- Función ejecutiva

La actividad ejecutiva difiere de la función legislativa y judicial, ya que mientras la función legislativa tiene como actividad fundamental la creación de normas jurídicas abstractas y de observancia general y la actividad judicial tiene como función fundamental la aplicación de dichas normas jurídicas al caso concreto, la función del Organismo Ejecutivo comprende la actividad administrativa propiamente dicha, encaminada a la actuación directa de la ley y la actividad de gobierno, que cuida de los asuntos del estado y tiende a buscar la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad ciudadana.

³³ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 51

“La función ejecutiva, considerada desde sus dos puntos de vista: actividad administrativa y de gobierno, tiende a satisfacer los intereses propios y colectivos a través de la administración pública, asimismo le corresponde coordinar la función política de los otros organismos y la alta dirección del estado”.³⁴

El fundamento jurídico en que se desarrolla la presente función en Guatemala, se sustenta en el Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo y que particularmente establece en su Artículo 2 que: “Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada. También se establece en el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo, establece todo lo relativo a los principios que rigen la función administrativa, para el efecto regula que: “el fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana”.

En atención a los preceptos anteriores es fundamental que, para la consecución de los objetivos o fines del estado, debe integrarse este organismo por los distintos ministerios y secretarías de la presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y

³⁴ <https://lichectorberducido.files.wordpress.com/2014/01/8-funcic3b3n-ejecutiva.pdf>. (Consultado el 04 de octubre de 2016).

órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.

- **Función judicial**

A la función judicial se le denomina también función jurisdiccional y es la característica actividad del estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico: esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de interés, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias. La declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicables a la resolución de las controversias se obtienen por medio del proceso, siendo presupuestos del proceso: el derecho a obtener la justicia y la potestad y el deber de proporcionarla. Sirviéndose del proceso, el juez o el juzgador realiza la función judicial o jurisdiccional, define y aplica las normas jurídicas abstractas, generales promulgadas por el Organismo Legislativo, al caso concreto que es llevado a su conocimiento. En ese contexto, la estructura fundamental del órgano judicial, se encuentra fijada por la constitución, tal como acontece en nuestro país, estructura que es desarrollada con mayor amplitud en la Ley del Organismo Judicial.

Indica la Constitución Política de la República en el Artículo 203, que la justicia se imparte de conformidad con la misma y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los

otros organismos del estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

“Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución Política de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de justicia y por los demás tribunales que la ley establezca”.³⁵

Al Organismo Judicial le corresponde ejercer la función pública de administrar la justicia. Son los tribunales de justicia, principales órganos de este poder del Estado, los que tienen a su cargo, con exclusividad, la función judicial o jurisdiccional. El Artículo 203 de la Constitución Política de la República dice al respecto: "La justicia se imparte de conformidad con la constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones".³⁶

Es decir, entonces que la función jurisdiccional es una atribución que se le confiere al estado como exclusivo y que este ejecuta a través de los jueces, quienes son los que tienen el poder de ejecución de hacer cumplir una decisión judicial, para dirimir

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Pineda Sandoval, Melvin. **Fundamentos de derecho.** Pág. 44.

conflictos e intereses que alteren el orden social, en atención a lo preceptuado se comprende que la función jurisdiccional garantiza la decisión con fuerza de verdad legal de una controversia entre las partes.

- **Funciones políticas**

A fin de adentrarse en la comprensión del presente apartado, es conveniente resaltar que la función política consiste esencialmente en la expresión de la voluntad del Estado, que también se encuentra estrechamente vinculada con la ejecución de esa voluntad, por lo tanto, es de vital importancia conocer los elementos que sostienen esta función, destacándose el gobierno, así como el control del mismo, mismos que se describen a continuación: “Es la compleja función de conducir a las personas y administrar las cosas del estado o el conjunto de órganos que la cumplen. La tarea de gobernar comprende dos grandes aspectos: conducir personas y administrar cosas”.³⁷

La definición anterior implica una tarea compleja y sutil, pues supone la dirección, inducción, motivación, estimulación, generación de aliento y desaliento, aplicación de normas disciplinarias, coordinación de esfuerzos, señalización de metas y articulación de actividades para que cada persona cumpla con lo que le corresponde en la vida comunitaria.

En palabras de un autor guatemalteco se define el gobierno de la siguiente forma: “Es aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se halla al

³⁷ Borja, Rodrigo. **Enciclopedia política**. Pág. 477.

frente de la administración pública. Hay que diferenciar lo que significa la función política y la función administrativa. El gobierno no sólo tiene que ejecutar la ley, sino que además tiene que dotarla de contenido hasta cierto grado.

La función política o gubernativa, como se le llama, consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y velar por los grandes intereses nacionales, la función política es excepcional y macro. La función administrativa por el contrario consiste en realizar los asuntos corrientes y cotidianos del público, siempre cuidando que dicha gestión particular no afecte el interés general y que no altere el orden público”.³⁸

A fin de comprender con mayor precisión esta función, es necesario hacer referencia del punto de vista de otros autores, en tal sentido, Bobbio, define al gobierno así: “Conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder del gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado. En consecuencia, con la expresión gobernantes se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el estado y con la de gobernados el grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno en un área estatal”.³⁹

³⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 17.

³⁹ Bobbio Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Diccionario de política**. Pág. 477.

En la misma obra se encuentra otra definición acerca del gobierno: “Conjunto de las personas que detentan el poder del gobierno sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un aspecto del estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del estado son los órganos de gobierno”.⁴⁰

De acuerdo con las definiciones presentadas, puede inferirse entonces que el gobierno implica a las tres funciones cardinales del estado y que han sido motivo de ser analizadas en el presente estudio, enunciándose la función legislativa a través de la formulación del marco jurídico regulatorio; ahora bien desde el punto de vista de la función ejecutiva, mediante el manejo de los mecanismos de administración pública y en tanto desde la perspectiva de la función judicial, se lleva a cabo a través de la determinación de lo que es justicia en los casos de controversia de derechos, si bien las tres son independientes, operan y convergen en la acción de gobierno.

- **Control**

Durante décadas se ha identificado que el problema del control político del gobierno es la actual piedra angular de cualquier sistema de gobierno; pues, al hablar de un Estado social y democrático de derecho resulta inevitable dejar de lado la función de control, ya que la misma constituye el fundamento del Estado constitucional moderno; un ejemplo

⁴⁰ **Ibid.**



preciso de lo señalado es la Constitución Política de la República de Guatemala, que en esencia no es otra cosa más que control.

Para entender este elemento es necesario remontarse a los grandes pensadores que han perseguido explicar las causas y limitaciones principales del poder de los gobiernos, sustentado sobre criterios racionales; es así que Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón y Santo Tomás de Aquino, constituyen solo algunos ejemplos, en virtud que se ocuparon decididamente de establecer o fijar medidas en contra del abuso del poder en cualquier tipo de forma de gobierno existente en los antiguos modelos de organización política.

En el desarrollo manifestado por los mecanismos de control en Guatemala, se ha reforzado a fin de promover la transparencia y ejercer efectivamente la fiscalización pública, para el efecto la Constitución Política de la República establece algunos órganos de control, destacándose el Congreso de la República, Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Bancos, Corte de Constitucionalidad, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación y Tribunal Supremo Electoral, entre otros.

Es por ello que el control entendido como expresión del ejercicio de la soberanía y de la delegación popular, constituye una de las funciones relevantes del Estado Moderno y se manifiesta no solo por su contenido y los alcances de su ejercicio, sino, también, por los agentes a su cargo. En resumen, el control tiene como fin limitar al poder; existe una

diversidad de conceptos al respecto y en casi la totalidad de los mismos se relaciona con mecanismos de freno, vigilancia, revisión e inspección de las actuaciones del gobierno. Es evidente entonces que el control puede variar en virtud de la cantidad de mecanismos utilizados sobre la diversidad de objetos que pueden ser sometidos a control y a sus instrumentos. Se identifican varios objetos susceptibles de control, bien puede ser a través de las normas jurídicas, actos de gobierno, entendiéndose a los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; también son diversos los agentes que pueden ejercer el control, destacándose los tribunales de justicia, las cámaras de diputados, comisiones, secretarías, ministerios, incluyendo dentro de los mismos a la opinión pública, adquiriendo en tal sentido diversas modalidades, como controles previos o posteriores, de legalidad, constitucionales, oportunos y eficaces.

El control del poder político es la facultad que los órganos constituidos tienen de frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera de su competencia o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico. Se instituye para evitar el ejercicio abusivo de facultades que el orden jurídico les ha concedido a los distintos funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones y que hacen efectivas las limitaciones contenidas en el marco jurídico.

2.6. Gestión pública

La gestión pública proviene de la palabra latina *gestio-onem*, por lo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. En español, el vocablo *gestión* ha sido usado generalmente como sinónimo de *administración*." La voz *gestión pública* se encuentra

precedido de otros conceptos que le dan su origen: el public management y la gerencia pública. Incluso, para algunos estudiosos se puede usar indistintamente la palabra gerencia pública y gestión pública." Se ha llegado al extremo de quienes sostienen que es más deseable el uso del término gerencia, debido a que es más flexible y ágil que el de administración".⁴¹

Para distinguir entre administración pública y gestión pública, dada la confusión existente entre ambos conceptos, es indispensable clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas. En el contexto académico de los Estados Unidos existe una clara distinción entre public administration and public management, como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción administrativa.

En torno a estos aspectos, la gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. La misma es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto de la investigación, encaminada a identificar las inconsistencias en el dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala; estos aspectos se irán abordando detenidamente en los capítulos subsiguientes.

⁴¹ Guerrero, Omar. **El management público: una torre de babel.** Pág. 38.

CAPÍTULO III

3. La competencia administrativa

En el presente capítulo se abordan los preceptos esenciales de la competencia administrativa, requiriéndose para el efecto, hacer énfasis en su definición, jerarquía y clases, características, potestades, enfatizando de igual forma en las municipalidades y el funcionamiento que tienen en el aparato estatal. En este contexto, es necesario recordar que, la autoridad administrativa, actúa en una situación de privilegio respecto del administrado, haciendo efectiva una situación de subordinación respecto a él.

En consecuencia, la administración posee un conjunto de potestades que puede hacer valer frente al administrado a fin de asegurar el cumplimiento de sus finalidades. Para ello, debe tenerse en cuenta un conjunto de principios de la actuación administrativa, a fin de asegurar que dicha actuación se ajuste a derecho; en los marcos jurídicos de cada país en particular, regularmente se establece fundamentalmente cuales son las atribuciones de las que goza la entidad respectiva, lo cual se conoce en el ámbito administrativo como competencia.

3.1. Definición

“La competencia es el conjunto de facultades que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de competencia genera así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponde a cada órgano administrativo. Es su

aptitud de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”.⁴²

De acuerdo con el contexto de esta definición, la competencia administrativa es un tema de suma importancia dentro de la cual se puede desarrollar la función o la actividad que el estado debe realizar, para lograr su finalidad; es por ello que se requiere presentar una segunda definición, a fin de comprender con mayor detalle, este concepto.

“Es la cantidad de poderes, facultades, funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para que puedan actuar”.⁴³

El ordenamiento jurídico delimita atribuciones dando a cada órgano de la administración un conjunto de funciones que determinan su ámbito de actividad y establecen su ámbito de competencia.

Una tercera definición al respecto, detalla a este concepto de la siguiente manera: “La competencia administrativa es la aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo. Se entiende por competencia, entonces, el conjunto de atribuciones de los órganos y entes

⁴²Cermesoni, Jorge E. **Derecho administrativo**. Pág. 21.

⁴³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 97.

que componen el estado, las mismas que son precisadas por el ordenamiento jurídico”.⁴⁴

Atendiendo los argumentos vertidos en la definición anterior, es conveniente señalar que, la competencia administrativa se debe estudiar por la única forma por la cual los órganos de la administración pública pueden ejercer la voluntad del estado, pues un órgano que actué sin competencia cae dentro de la figura jurídica de abuso de poder.

Por un lado, la competencia administrativa es, además de una legitimación jurídica de su actuación, un mecanismo de integración de las titularidades activas y pasivas asignadas a la actividad determinada, sean estas potestades o sean más bien deberes públicos y obligaciones. Asimismo, toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentran comprendidas dentro de su competencia, distribución que es realizada entre los diversos órganos que la componen.

3.2. Clases

Las competencias pueden clasificarse atendiendo a distintos criterios: Por el grado de especificidad de la atribución que realicen las normas, se distinguen en competencias genéricas o específicas. Se habla de competencia genérica cuando se atribuye genéricamente la competencia en una materia a una entidad y específica cuando se

⁴⁴ <http://practico-administrativo.es/vid/cuestiones-generales-competencias-general-427627574>
(Consultado: 05 de octubre de 2016)

precisan las funciones a realizar en cada supuesto. También, puede hablarse de competencia específica cuando se atribuye a un órgano determinado, y, en cambio genérica, cuando la competencia se atribuye a una entidad sin especificar el órgano de la misma que deba ejercer las funciones correspondientes a su ejercicio. Por la rigidez de la atribución, la doctrina italiana distingue entre la competencia exclusiva, la alternativa, la concurrente, indistinta y compartida.

Regularmente, la competencia administrativa se clasifica de la siguiente manera:

a) En razón de la materia o contenido

Se refiere a determinados asuntos administrativos, cada órgano de la administración tiene atribuidas ciertas competencias las cuales debe ejercitar. Los órganos administrativos no ejercen idénticas competencias, sino se distribuye la misma dentro de los diversos órganos de la administración, en parte por razón de la división del trabajo. Se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos.

b) En razón del territorio

La territorialidad es la nota característica de la competencia. Es decir, los jueces por regla general, son competentes para resolver todas las causas suscitadas en el territorio que la ley les asigna para el ejercicio de su jurisdicción. Comprende el ámbito

espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función: excederlo determina la nulidad o inexistencia del acto. La inexistencia es a veces la solución obligada, cuanto se trata de invocar el acto en otra jurisdicción: la autoridad local competente ha necesariamente de ignorarlo.

c) En razón del tiempo

La competencia en razón del tiempo, por último, se refiere a los casos en que un órgano tiene determinadas facultades concedidas sólo durante un lapso determinado. Son así nulos el veto extemporáneo de una ley, el nombramiento que el presidente haga por sí sólo de oficiales superiores del ejército, no estando en el campo de batalla. Si el plazo constituye un límite al ejercicio de la misma, su transgresión vicia el acto y a nuestro modo de ver corresponde la sanción de nulidad. Si el plazo favorece al individuo, el acto es de todos modos válido sin perjuicio de la responsabilidad pertinente.

3.3. Características

En general se atribuyen a la competencia administrativa, las siguientes características:

a) La competencia es otorgada por la Ley

La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.

b) Irrenunciable

La competencia es irrenunciable, por ser establecida en el interés público y establecida por una norma. Ello significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, pues es una obligación del estado a través de sus órganos.

c) Inderogable

La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, particular o funcionario, acto administrativo, reglamento ni por contrato.

d) No puede ser cedida

Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien esta atribuida, por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o persona individual o jurídica alguna, debe recordarse que la competencia pertenece al órgano administrativo.

e) No puede ser ampliada

Significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia; la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la

misma ley le está otorgando al órgano de la administración. Debe recordarse que la competencia administrativa tiene su fuente en la constitución y la ley es reglamentada por las normas administrativas que son derivadas por ellas.

f) Es improrrogable

Significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía administrativa, es decir que pertenecen a misma competencia, este tema se explicará más adelante”.⁴⁵

La competencia administrativa está enfocada a una finalidad de interés común o, en todo caso, de utilidad pública. La autoridad administrativa ejerce su competencia en función del fin público que le da origen a la misma. Las atribuciones de un órgano o de una autoridad administrativa se determinan en razón de materia, debiéndose circunscribir a la clase de actividad que desempeña cada órgano, el territorio que se encuentra delimitado por el espacio físico en el que un órgano tiene autoridad o bien de grado, el cual surge del nivel en que se encuentra un órgano o autoridad con referencia a otros.

En algunas ocasiones surgen discrepancias entre dos órganos sobre cuál de ellos tiene o no competencia para conocer determinados asuntos. En ese sentido, dichas discrepancias pueden ocurrir entre órganos de la administración pública, circunstancia

⁴⁵Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 133.

que implica en realidad un conflicto interno, o entre un órgano administrativo y otro judicial. Aspecto que conlleva un conflicto externo o conflicto de poderes. Este conflicto es positivo si ambos órganos se atribuyen competencia para conocer y negativo cuando ninguno de los dos se considera competente para ello.

3.4. La Jerarquía administrativa

“La jerarquía es un principio jurídico de la organización administrativa del Estado, que significa la existencia de un orden legal entre los órganos y los funcionarios que los dirigen, coordinan y trabajan en ellos, en donde unos son superiores y otros son subordinados de aquellos, dentro del Organismo Ejecutivo y dentro de cada una de las entidades públicas oficiales autónomas y descentralizadas”.⁴⁶

En este aspecto, algunos órganos sostienen relaciones de naturaleza típicamente administrativa entre sí, para desarrollar sus funciones legales. En los otros organismos del estado, no existe la jerarquía entre los órganos jurisdiccionales que deben coordinar sus actividades, pero desarrollan sus funciones con criterio independiente, lo que no descarta que otro órgano superior pueda revocar o modificar esas decisiones por medio de las impugnaciones judiciales contra autos y sentencias.

“La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga los órganos inferiores con los superiores de la administración”.⁴⁷

⁴⁶ <http://primerexamen.blogspot.com/> (Consultado: 06 de octubre de 2016)

⁴⁷ Fraga, Gabino. **Op. Cit.** Pág. 166.

La jerarquía es la típica relación de naturaleza piramidal, vertical, caracterizada por la subordinación de los funcionarios de nivel inferior a los de nivel superior. El resultado de la jerarquía es la existencia de un organigrama donde los diversos órganos están unidos por la materia, pero se distinguen por la diversa competencia que poseen respecto de dicha materia. Ello genera que la administración se organice en niveles jerárquicos, mediante el empleo de la división del trabajo. La relación jerárquica se establece sobre la base de una distribución de funciones y poderes realizada de mayor a menor.

Calderón refiere al respecto, lo siguiente: “La relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia administrativa, por ejemplo, los ministros de estado y sus direcciones generales”.⁴⁸

La jerarquía genera varias consecuencias en el ordenamiento administrativo. En primer término, el sometimiento al seguimiento de políticas determinadas por el superior jerárquico, en términos de poder de dirección, las mismas que configurarían actos de administración interna, en forma de órdenes, o más bien disposiciones internas, en forma de directivas, circulares o instrucciones.

3.5. Clases

Tomando en cuenta que el concepto hace referencia precisa a la relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia administrativa, esta

⁴⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 103.

se presenta como una pirámide en donde cada órgano aparece subordinado al superior, sucesivamente en el vértice, que es el punto donde concurren todos los órganos inferiores. En términos generales, la jerarquía administrativa posee determinadas clases que la diferencia de otras disciplinas, destacándose entre estas, las siguientes:

a) Común u ordinaria

Se suscita entre órganos cuyas atribuciones comprenden la generalidad de los servicios, salud, educación, seguridad, etc. Por ejemplo, la que ostenta legalmente, el Presidente de la República y los ministros de Estado, por mencionar solo algunos ejemplos.

b) Territorial

Se refiere específicamente a los órganos que ejercen funciones dentro de determinadas circunscripciones territoriales, por ejemplo: Los gobernadores en su departamento, los alcaldes en su municipio.

c) Especial

Se enfoca en los órganos que cumplen determinados servicios, son especiales por que tienen sus particulares y bien determinadas reglas jerárquicas específicas y diferentes a las de otros órganos en general.

d) Burocrática

Hace énfasis en los órganos administrativos unipersonales, que corresponde a una sola persona, la pirámide de la organización administrativa. Por ejemplo: El Presidente de la República, que se encuentra en la cúspide de la jerarquía, ejerce mando sobre los ministerios de Estado, que son los que se encuentran inmediatamente subordinados en la jerarquía. Por su parte cada uno de los ministerios ejerce mando en las diferentes direcciones generales, que son los inmediatamente inferiores en la jerarquía administrativa y así sucesivamente.

e) Colegiada

Se suscita entre los órganos pluripersonales, que se refiere a múltiples personas o colegios que ejercen funciones deliberativas o consultivas. Por ejemplo: El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala o el pleno de magistrados de la Corte de Constitucionalidad, por mencionar algunos.

3.6. Las municipalidades en Guatemala

“La experiencia reciente del desarrollo institucional del Municipio de Guatemala se inicia con la Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada el 31 de mayo de 1985 y vigente con efectos del 14 de enero de 1986, la Ley Preliminar de Regionalización Decreto No. 70-86 del 17 de diciembre de 1986), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002 y el Código Municipal,

Decreto No. 12-2002. Esta normativa definió un modelo de régimen municipal que incorpora por primera vez en Guatemala, elementos de autonomía política y económica para la organización y funcionamiento de las municipalidades”.⁴⁹

De acuerdo con este planteamiento, la reforma municipal se sustenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, circunstancia que establece el carácter autónomo de los gobiernos municipales y el derecho de los ciudadanos para elegir sus propias autoridades locales; adicionalmente le concede autorizaciones para disponer de recursos propios y atender de manera efectiva los servicios públicos locales y las necesidades de infraestructura de la comunidad en general.

“Se considera más útil pensar en el poder local, no como una ubicación física y geográfica sino como un concepto que rinde cuenta sobre procesos en la población y sus formas organizativas a nivel local. En esta visión, la participación y *empowerment* son dos componentes claves para la construcción y potenciación de poder local. Un tercer elemento es la toma de decisiones por la comunidad en los asuntos que afectan su vida y bienestar”.⁵⁰

El municipio como manifestación legal de lo local es parte del estado y la suma de municipios forma la dimensión administrativa de lo nacional-estatal, constituyen una red de relaciones entre personas y organizaciones que interactúan estrechamente porque pertenecen al mismo espacio físico, participan voluntariamente o como resultado directo de compartir el mismo locus.

⁴⁹Victory, Catalina. **La municipalidad en Centroamérica**. Pág. 9.

⁵⁰Macleod, Morna **Poder local. Reflexiones sobre Guatemala**. Pág. 48.

CAPÍTULO IV

4. Inconsistencias del dictamen como respuesta administrativa en el cambio de uso de suelo en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala

Previo al abordaje preciso de los aspectos medulares que han motivado el emprendimiento de la investigación, se considera de especial relevancia, efectuar un breve y conciso recorrido por los elementos generales de la Municipalidad del Municipio de Guatemala, tomando en consideración que dentro de su accionar y ámbito de competencia, es que se suscita la disyuntiva en torno al dictamen como respuesta administrativa en el cambio de usos de suelo en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, por ende, es importante efectuar un resumen de los factores materiales, territoriales o geográficos que giran en torno a la Municipalidad capitalina y en consecuencia han motivado o incidido en la manifestación de la problemática.

4.1. Reseña histórica de la Municipalidad del Municipio de Guatemala

"La Ciudad de Guatemala está localizada en el Llano de la Virgen o de la Ermita, sitio que desde 1530 también era conocido como Valle de las Vacas. Tras los terremotos de Santa Marta que destruyeron parcialmente la Ciudad de Santiago de los Caballeros, el 29 de julio de 1773, hoy Antigua Guatemala. El Presidente de la Real Audiencia de Guatemala, don Martín de Mayorga, propone trasladar la Ciudad. A partir de esta fecha, tras un sin fin de cruce de documentos entre las autoridades locales y la corona, finalmente, el 21 de septiembre de 1775, el Rey Carlos III emitió el Reglamento de

Traslación de la Ciudad al Valle de la Virgen o de la Ermita, después de haberse realizado estudios pertinentes, que incluían los Valles de Jumay y de Jalapa.

Tras promulgarse el traslado, el 2 de enero de 1776, los miembros del ayuntamiento celebran la primera sesión bajo la sombra de unos ranchos de palmas construidos frente a la iglesia de lo que es hoy la Parroquia, al inicio de la avenida de los árboles, en la zona uno. Es así como, por real cédula dada en Aranjuez el 23 de mayo de 1776 y promulgada aquí el 22 de octubre de ese mismo año, la ciudad que se fundó recibió a partir de entonces el título de Nueva Guatemala de la Asunción, mandándose a la vez que quedas en abolidos todos los nombres y títulos que hasta aquel día se habían usado. Con el traslado de la Ciudad se ordena también que se instalen aquí el capitán general, los tribunales reales, las órdenes religiosas, la universidad, la Catedral Metropolitana y gran cantidad de vecinos. Se inicia así la nueva Ciudad de Guatemala".⁵⁰

La capital del país conserva su carácter y singularidad de ciudad antañona en donde se mezclan elementos plásticos modernos y posmodernos, o sea posee muchas cosas que le otorgan un sello distintivo que la hacen diferente de otras ciudades del mundo, convirtiéndola en algo muy atractivo para muchos turistas nacionales y extranjeros. Lo anterior, no obstante, demanda acciones e iniciativas conjuntas con otros organismos e instituciones locales para la preservación y conservación de su patrimonio tangible e intangible, así como para la difusión turística de corto, mediano y largo plazo.

⁵⁰ Morales Barco, Frieda Liliana. **Nueva Guatemala de la Asunción, génesis y desarrollo.** Pág. 2.



Entendiéndose aquí como patrimonio a las personas, a los orígenes y a la historia de una comunidad en particular.

En este sentido, entender, comprender e interpretar el lugar donde se vive a través de su recuperación histórica significa desarrollar la necesidad de preservar el patrimonio para fortalecer la identidad de las personas y de los lugares en sí. Este escenario hará que el ciudadano se vea a sí mismo como parte actuante en la ciudad, creando espacios referenciales y de afirmación de su identidad que se transformarán en su historia, cultura y memoria, convirtiéndose, también, en áreas posibles de reestructuración para una valoración urbana más humanística. Lo que, a su vez, permite, entre otras cosas, fortalecer los lazos de vecindad y comunicación para desarrollar un compromiso que permita la inclusión y participación social de todos los vecinos de esta Ciudad.

"La municipalidad, como institución, existió desde la fundación de la primera capital de Guatemala, que como es conocido de todos, se asentó en diferentes valles del país; de igual forma la comuna cambió de ubicación. En el último traslado de la Ciudad al Valle de la Ermita en 1776, según historiadores, la primera reunión municipal se realizó en una casa grande y rústica con techo de paja, en el barrio de la Parroquia, ahora zona seis. Más de un siglo después concluida la construcción de la Plaza Central, la Municipalidad de Guatemala estuvo desde 1895 hasta 1918, en el edificio conocido como el Portal del Señor, el cual fue destruido por los terremotos de ese entonces. Hoy se encuentra en ese sitio el Palacio Nacional.

A partir de ese año diferentes inmuebles funcionaron como sede de la comuna capitalina, siempre en el sector de la zona uno. Entre estos podemos mencionar la 6a. avenida y 9a. calle, donde se ubica el Hotel Panamerican; otra casa en la 4a. avenida y 9a. calle; más adelante en la 8a. calle y 5a. avenida, frente al Parque Centenario, hasta que, en 1958, dos años después de haber sido concluida la construcción del palacio municipal, oficialmente se trasladó la administración a su actual edificio, 21 calle 6-77, zona uno, Centro Cívico. Este monumento, de los años 50's, continúa cumpliendo hasta ahora con el propósito principal de su construcción; un edificio funcional, que además de ser una obra civil, fuera de utilidad para cubrir de manera más eficiente las crecientes necesidades del municipio. El edificio tienen dos grandes fachadas abiertas, una al norte y otra al sur; y dos frentes cerrados, uno al oeste y otro al este".⁵¹

La municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio, es una institución autónoma, es decir, no depende del gobierno central. Se encarga de realizar y administrar los servicios que necesita una ciudad o un pueblo. Una función importante de la municipalidad es la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. También se presta especial atención a los aspectos sociales y a buscar contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Los recursos necesarios para proveer los servicios y realizar obra, la municipalidad los obtiene principalmente del pago de arbitrios, como boleto de ornato, Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), y tasas que se cobran en algunas gestiones.

⁵¹ <http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/34> (Consultado: 08 de octubre de 2016)



A partir de 1986 se hace obligatorio el aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades del país, de esta manera se hace efectiva la autonomía de los gobiernos locales. Este fue uno de los primeros logros obtenidos por la Asociación Nacional de Municipalidades, la cual se constituyó formalmente el 19 de octubre de 1960. Con el nuevo Código Municipal, Decreto 12-2002, los alcaldes guatemaltecos han reafirmado el carácter autónomo de los municipios.

El municipio es una institución autónoma del derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. La autoridad del municipio, en representación de sus habitantes, es ejercida mediante el Concejo Municipal, el cual está integrado con el alcalde, síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos para periodos sucesivos.

El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal; la municipalidad con sus dependencias administrativas, es el ente encargado de prestar y administrar los servicios públicos municipales. Su ámbito jurídico se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente en los Artículos 253, 254 y 255 y 257 y el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en donde se regula la totalidad de su funcionamiento.

Para la gestión de sus intereses, en el ámbito de sus competencias, el municipio puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

Entre las competencias propias del municipio se pueden citar las siguientes: Formular y coordinar políticas, planes y programas relativos al abastecimiento domiciliario de agua; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración y autorización de cementerios; limpieza y ornato; al tratamiento de desechos y residuos sólidos; pavimentación de vías urbanas y su mantenimiento; regulación del transporte; gestión de biblioteca, parques y farmacias municipales; servicio de policía municipal; generación de energía eléctrica; delimitación de áreas para el funcionamiento de ciertos establecimientos comerciales; reforestación para la protección de la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global; y otras que le sean trasladadas por el Organismo Ejecutivo.

4.2. Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala

"Como Centro Histórico de la Nueva Guatemala de la Asunción, se conoce actualmente a la parte de la Ciudad localizada en la circunscripción de la 1ª. Avenida a la 12 avenida, y de la 1ª. A la 18 calle de la zona uno de esta ciudad. La fecha de construcción de dicha área, se remonta desde el año 1776, no obstante, las destrucciones que ha sufrido debido a los terremotos aún se conservan construcciones con elementos de los estilos arquitectónicos del siglo XIX y principios del XX. En el caso



particular del Centro Histórico de la Nueva Guatemala de la Asunción, los arquitectos que intervinieron en el diseño y construcción de inmuebles durante el período de 1880 a 1920, utilizaron una tendencia artística de estilo renacentista, imprimiéndole a sus obras aspectos novedosos como el espacio público (jardines), pavimentación (aceras) y en la ornamentación externa utilizaron fuentes y esculturas".⁵²

Es importante mencionar que la delimitación geográfica de lo que se considera Centro Histórico, se amplió considerablemente, de tal forma que en la actualidad comprende mucho más allá de los límites presentados en el párrafo anterior.

Todos los nombres de las plazas, parques, barrios y cantones que aún existen y que son desconocidos por la mayoría de los habitantes, tienen su origen en actos de guerra, nombres del santoral católico, nombres de algunos caudillos militares o de reyes de la antigua Europa. En la circunscripción geográfica del "Centro Histórico" aún existe evidencia de construcciones denominadas popularmente como de estilo español y francés, construidas en el período de 1880 a 1920 aproximadamente. Lo anterior presenta a la población guatemalteca de la Ciudad capital, la oportunidad de conocer algunos elementos técnicos respecto del desarrollo histórico de la arquitectura en Guatemala, porque de esa forma se entenderá que en cada tiempo se aplicaron conceptos artísticos diferentes en las construcciones civiles y religiosas.

⁵² <http://lahora.gt/el-centro-historico-el-corazon-de-la-ciudad-de-guatemala/> (Consultado: 08 de octubre de 2016)

A partir de 1945 se inició en Guatemala un crecimiento acelerado en todos los aspectos. Cambió totalmente la urbe a causa de su crecimiento horizontal y vertical, y por la transformación de sus barrios. En la actualidad no se puede hablar únicamente de la capital, sino de un área metropolitana, porque a la capital se integraron poblados cercanos como Villa Nueva, Mixco, Chinautla, San Juan Sacatepéquez y San Pedro Sacatepéquez. Es por esto que se han creado problemas de transporte, estacionamiento, basura y contaminación. En los últimos años la urbanización ha sido un fenómeno alarmante debido a su rápido crecimiento.

Respecto al Centro Histórico como se conoce al espacio declarado como tal en el centro de la zona uno de la Ciudad de Guatemala, dadas las características e importancia que ha ido adquiriendo paulatinamente en el ordenamiento territorial del municipio, se le define de la siguiente manera: “Es un espacio público y articulador de una ciudad lo cual le convierte -por sí y ante sí- en un gran proyecto urbano, por ello se debe convertir en la plataforma del desarrollo de la ciudad. Usualmente en ella se encuentran parques, comercios y viviendas”.⁵³

Es el lugar de encuentro, donde se expresa la calidad de una ciudad y su urbanismo. Pero también, la ciudad es un conjunto de puntos de encuentro o un sistema de lugares significativos, tanto por el todo urbano como por sus partes. Es decir, que la ciudad tiene puntos de encuentro y lugares significativos operando en un sistema para que pueda existir como tal.

⁵³Paz Barrientos, Andrea Lisette. **Proyecto de coexistencia residencial y comercial integrado a revitalización del Centro Histórico, Ciudad de Guatemala.** Pág. 31.

“Estos lugares de encuentro y puntos significativos son los espacios públicos, porque reúnen los siguientes tres componentes fundamentales: lo simbiótico, lo simbólico y las polis. El espacio público es un espacio simbiótico en el sentido que genera integración, articulación, encuentro y conectividad de los distintos y lo hace a partir de dos determinaciones: la una, que es la que le da sentido y forma a la vida colectiva mediante la integración de la sociedad. Y la otra, que le da un orden y unidad a la ciudad a través de su cualidad articuladora estratégica”.⁵⁴

Atendiendo la totalidad de argumentos expuestos, en torno a la esencia y particularidades del Centro Histórico, es conveniente realzar esta concepción, señalando que, en esencia es el espacio de encuentro por excelencia tanto por su condición de centralidad que hace que sea un punto focal de la ciudad como por la suma de tiempo al pasado que le permite adquirir un valor de historia.

Por esta doble cualidad de espacialidad y temporalidad, es el lugar de encuentro de una población que vive en espacios capitalinos con determinados aspectos característicos de convivencia y también es el ámbito donde se encuentran distintas sociedades provenientes de distintos tiempos y momentos históricos en particular.

En cuanto al marco normativo que regula y protege el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, debe hacerse referencia obligatoria, primeramente al Decreto número 26-97 Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, enfocada a lograr el rescate, investigación, salvamento, recuperación, conservación y valorización de los

⁵⁴ *Ibíd.*

bienes que integran el patrimonio cultural, bien sean de índole pública o privada; seguida y consecuentemente, se emitió el Acuerdo del Ministerio de Cultura y Deportes número 328-98, en el cual se declaró y delimitó el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala. Acorde con ello, el dos de agosto del año 2000, el Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, emitió el Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico y los Conjuntos Históricos de la Ciudad, siendo indispensable, por consiguiente, complementarlo con un marco regulatorio que permita un manejo sostenido y que posibilite su revitalización.

Es en este contexto, en el mes de junio del año 2003, se emitió el Acuerdo Municipal No. COM-011-03 que contiene el Marco Regulatorio del Manejo y Revitalización del Centro Histórico, cuyo objeto es establecer las normas, incentivos e instrumentos para el manejo y revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, aspecto que vino a complementar al cuerpo legal vigente, refiriéndose expresamente al Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico y los Conjuntos Históricos.

Cabe resaltar que dicho marco regulatorio, se sustenta fundamentalmente en los Artículo 58, 59, 60, 61, 253, 254 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 3, 9, 33, 35 y 42 del Decreto número 12-2002 Código Municipal, 2, 3, 5, 7, 9, 10, 15, 16, 17, 23, 25, 26, 31, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 55, 61, 62, 63, 67 y 70 del Decreto número 26-97 Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, reformado por el Decreto número 81-98 y el Decreto número 56-95, todos del Congreso de la República de Guatemala.

4.3. Plan de ordenamiento territorial del Municipio de Guatemala

La ciudad de Guatemala ha crecido más en la última década que en toda su historia previa. Y las proyecciones a futuro indican que el crecimiento continuará. De seguir el ritmo actual, el espacio urbanizado se duplicaría para el año 2020 y albergará los 3.3 millones de habitantes que se espera vivan en el área metropolitana.

La sensación que priva en la población es que este crecimiento poblacional y espacial se ha dado de una manera desordenada y que el efecto pareciera acentuarse con el tiempo. Adicionalmente, y desde hace unas tres décadas, se ha evidenciado una creciente segregación espacial entre las áreas residenciales ubicadas principalmente en el extrarradio metropolitano y las otras actividades ubicadas principalmente en el Municipio de Guatemala.

Esto obliga a buena parte de la población a moverse diariamente entre periferia y centro, lo que genera enormes ineficiencias y problemas sociales, ambientales y económicos, tanto para los individuos como para la Ciudad en su conjunto. Queda claro que esta posición es insostenible en el mediano y largo plazo. Consciente de esta problemática, consecuente con las funciones de ordenamiento territorial que le corresponden y en sintonía con la visión y las políticas de Ciudad del plan Guatemala 2020, la Municipalidad de Guatemala comienza a elaborar en 2004 el Plan de Ordenamiento Territorial, conocido como POT, junto al proyecto de movilidad masiva de transporte colectivo Transmetro, es una de las más importantes estrategias

identificadas en dicho plan, para guiar el desarrollo futuro de la Ciudad de Guatemala, así como para corregir los severos desbalances urbanos que existen en la actualidad.

En esencia, lo que el Plan de Ordenamiento Territorial busca es guiar el desarrollo urbano de mayor intensidad hacia las áreas con mayor oferta de movilidad, protegiendo a la vez las áreas ambientalmente valiosas y de alto riesgo, principalmente barrancos, del desarrollo urbano excesivo. En la elaboración del POT se ha cuidado que exista un balance entre las necesidades del vecino usuario, cuyo objetivo principal es mantener la calidad de vida y del vecino inversionista es básicamente la rentabilidad, todo esto en un marco de simplicidad y certeza para ambos.

Una ventaja adicional del POT es que sustituirá buena parte de la normativa urbanística actual, que es abundante, confusa, en veces contradictoria y con muchas lagunas y traslapes. De hecho, se generará un mapa único donde cualquier vecino o inversionista podrá, con un clic de su mouse, saber qué está permitido dónde, lo que resultará en una mucha mayor certeza para todos los actores urbanos.

Es importante manifestar que, el Plan de Ordenamiento Territorial, se emitió con fundamento en lo considerado y en lo que para el efecto establecen los artículos 253 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 3, 5, 9, 33, 35 incisos a), b), i), l) y z), 42, 142, 143 y 144 del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala; 12 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, Decreto número 120-96 del Congreso de la República de Guatemala; y en el

Acuerdo número COM-013 que contiene el Marco Regulatorio del Sistema Municipal de Planificación y Gestión del Desarrollo del Municipio de Guatemala.

Esta normativa se consideró en virtud de los patrones actuales de crecimiento de la Ciudad de Guatemala, mismos que están caracterizados por una fuerte expansión de su superficie urbanizada y la ocupación de superficies no aptas para urbanizar, lo que incide negativamente en la calidad de vida de sus habitantes, amenazando de esa manera su desarrollo sostenible, por lo que se hace necesario establecer normas claras de ordenamiento territorial que propicien el bienestar y la convivencia armónica entre los vecinos, con la finalidad de lograr la conservación de los recursos naturales, la reducción del riesgo de desastres, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la inversión productiva generadora de empleo y en general, el bien común.

El ordenamiento territorial como función pública del Municipio de Guatemala tiene como fin promover y orientar el desarrollo integral del mismo, así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de la transformación, utilización y ocupación racional y sostenible de su territorio. El Plan de Ordenamiento Territorial, en lo subsiguiente referido como acuerdo, plan o reglamento, indistintamente, es el instrumento básico constituido por las normas técnicas, legales y administrativas establecidas para regular y orientar el desarrollo del municipio dentro de su respectiva jurisdicción y ha contribuido considerablemente en el establecimiento de estándares o parámetros que han contribuido a fijar los mecanismos para la construcción el municipio.

4.4. Dirección de Control Territorial y ventanilla única de la construcción de la Municipalidad de Guatemala

Es la dependencia municipal, que da operatividad a leyes y normas que regulan el proceso de urbanización y la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, datos y anuncios en el Municipio de Guatemala, garantizando al vecino agilidad, certeza y transparencia. Se integra por la ventanilla única municipal que brinda asesoría, evaluación y autorización de solicitudes de licencias de construcción y factibilidades en área privada, así como por los técnicos de la Dirección de Control Territorial quienes realizan monitoreos de obras en área privada, monitoreo y autorización de instalación de infraestructura de telecomunicaciones, datos y anuncios. De acuerdo con el marco jurídico vigente, es necesario que, para la obtención de las licencias municipales respectivas que avalen las actividades antes enunciadas, se cumpla con los requerimientos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

“Un porcentaje considerable de solicitudes de licencia que ingresan a ventanilla única de la Municipalidad de Guatemala se relacionan con vivienda unifamiliar un 60%, comercio etc., 31%, fraccionamiento y uso de suelo 9%, entre otras, representan una buena demanda por parte de los propietarios con necesidades muy similares solicitando en común autorización de construir vivienda; en el sector existe variedad de comercios abiertos al público, en donde con regularidad se dan porcentajes altos de solicitudes de

dictámenes favorables de localización de establecimientos abiertos al público, que se reciben en la ventanilla única de la Municipalidad de Guatemala”.⁵⁵

La Ciudad de Guatemala registra índices positivos de construcción y comercio, por consiguiente aumenta la población que radica en la ciudad además de la población que ingresa a la ciudad por motivos de trabajo, estudio, otros lo que generan es un crecimiento del porcentaje de construcción y comercio en la Ciudad de Guatemala, provocando demanda en las áreas residenciales, comerciales educativas recreativas e industriales con áreas verdes útiles, una ciudad con mayor número de habitantes genera un crecimiento urbano mayor.

A este crecimiento demanda de servicios los cuales son insuficientes, de ahí la problemática urbana en donde el uso correcto del suelo no se cumple, generando que las diferentes áreas de desarrollo urbano se den usos mixtos, ejemplo en áreas residenciales funcionan algunas oficinas, industrias, comercios, etc.

El inconveniente al cumplimiento de los requisitos, se debe a la poca actualización de cómo obtener un dictamen favorable y los requerimientos legales que se deben cumplir antes de iniciar cualquier apertura de establecimientos abiertos al público. La Dirección de Control Territorial con el apoyo del Juzgado de Asuntos Municipales ambos de la Municipalidad de Guatemala, tomará acciones legales que van desde avisos urgentes como se regula en el Artículo 151 del código municipal, medidas de urgencia como lo

⁵⁵Aguilar Castellanos, Luis Fernando. **Guía para solicitud de construcción, según el Plan de Ordenamiento Territorial, POT.** Pág. 6.

puede ser el cierre preventivo de un comercio y la negativa del dictamen favorable para la apertura de establecimientos, acompañadas de multas por el incumplimiento de la ley de parte de los propietarios.

Para la gestión de las licencias de construcción, es necesario destacar que el proceso inicia con la gestión en el área de recepción, es decir, cuando el interesado se presenta a la ventanilla única de la Dirección de Control Territorial, ubicada en el primer nivel de la Municipalidad de Guatemala a solicitar la información general para la gestión, la cual también puede obtenerse a través del portal electrónico www.muniguate.com, misma que se habilitó para ese efecto.

La Dirección de Control Territorial a través de ventanilla única entregará al interesado una serie de formularios y requisitos necesarios para la gestión de obtención del dictamen favorable de localización de establecimientos abiertos al público, la licencia de construcción y la licencia de cambio de uso de suelo, dependiendo del tipo de proyecto a ejecutar.

Se deberá obtener un formulario FO2, para el trámite y obtención de la licencia municipal requerida, el cual aplica para:

- Información técnica: alineaciones, retiros para área de jardín, anchos de banquetas, índices de permeabilidad y construcción, densidades, reglamentos que aplican y requerimientos generales.

- Revisión de Anteproyectos: si se trata de anteproyectos, referirse a procedimiento establecido, en la sección anterior.

Si se tratara de construcciones menores de 30 metros cuadrados, reparaciones, remodelaciones, cambios de uso, demoliciones, excavaciones, movimientos de tierra y legalización de obras sin licencia se dará trámite al formulario. Completo, firmado por el/los propietarios ó representante legal cuando es empresa o institución y por el profesional responsable del cálculo estructural de la ejecución de la obra y de la planificación, se deberá utilizar el Formulario F02.

Para los casos de Centro Histórico o áreas de amortiguamiento se debe incluir la aprobación del Instituto de Antropología e Historia-IDAEH- y el Consejo Consultivo del Centro Histórico. En ese sentido, es a través del formulario F03, por medio del cual se puede obtener la certificación de bienes culturales, emitida por el IDAEH, en la cual se indica la categoría del inmueble.

En el desarrollo de la gestión, es necesario señalar que, de la ventanilla única se traslada al profesional de revisión de expedientes, encargado de revisión de zona específica, el cual después de verificar que cumpla con todos los requisitos solicitados de una respuesta por escrito, se informarán alineaciones, anchos de banquetas, así como requerimientos generales, índices de ocupación, construcción y permeabilidad, normas limitativas, requerimiento o dotación de estacionamientos, normas y reglamentos de diseño y cualquier otro requisito necesario.

Dos copias de planos de localización y ubicación, firmados por el propietario y profesional indicando lo siguiente:

- a) Orientación norte
- b) Medidas del terreno
- c) Calles y avenidas
- d) Distancia a la esquina más próxima

En las copias de plano de ubicación, indicar las medidas del terreno, las áreas cubiertas y las áreas de patios y/o jardines.

- Certificación del Registro General de la Propiedad, emitida en los últimos 3 meses.
- Fotocopia del boleto de ornato del propietario y profesional.
- Solvencia municipal.
- Fotocopia del documento personal de identificación.
- Memoria descriptiva del proyecto.

4.5. Principales inconsistencias en el dictamen para el cambio de usos de suelo en el Centro Histórico

En el Acuerdo Ministerial Número 328-98 que contiene la Declaratoria del Centro Histórico del Ministerio de Cultura y Deportes y en el Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico de la Municipalidad de Guatemala, se resalta que los usos del suelo están delimitados para garantizar la integridad del mismo.



A través del Decreto 56-95 del Congreso de la República, se otorgó a las municipalidades del país, la facultad para que, según reglamentos que emita, previo a otorgar la licencia de establecimientos públicos o privados, éstos deben contar con el dictamen favorable de la Corporación Municipal, sin cuyo requisito no podrá otorgarse la licencia correspondiente; luego el Consejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala emitió en mayo del año 2003, el acuerdo COM-011-03, que contiene el Marco Regulatorio para el Manejo y Revitalización del Centro Histórico, regulando en el Artículo 24, el dictamen para obtener la licencia de construcción o licencia de cambio de uso de suelo en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.

Sin embargo, la Municipalidad del Municipio de Guatemala, a través de la Dirección de Control Territorial y particularmente de la ventanilla única de la construcción, requiere a los establecimientos abiertos al público en el Centro Histórico, una serie de requisitos para la obtención del mismo y para darle respuesta a este trámite emite el dictamen de localización de establecimientos abiertos al público de manera favorable o desfavorable, el caso es que en ambos casos se emite un dictamen y al ser este desfavorable por ende adquiere un carácter de definitivo y lo correcto sería emitir y notificar la resolución desfavorable.

Esta serie de elementos, conlleva una deficiencia administrativa dentro de la institución gubernamental aludida, generando esto la vulneración del derecho de defensa consagrado constitucionalmente ya que limita la posibilidad de impugnar el mismo a través del recurso idóneo como es el de revocatoria, generando la necesidad de regular

el procedimiento correspondiente en un acuerdo o reglamento respectivo, en el afán de brindarle al interesado, el legítimo derecho de defensa. De esa cuenta, es imperativo abordar las causas que han motivado dichas deficiencias, en virtud que dentro del ordenamiento municipal jurídico y administrativo, se carece de regulación alguna para dirimir la problemática aludida.

Obtener el dictamen de localización de establecimientos abiertos al público y/o la licencia de cambio de uso de suelo para los inmuebles que se ubican en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, requiere enfrentarse a toda serie de vicisitudes. Esta serie de elementos que han limitado el trámite de las licencias aludidas, básicamente está enfocado en identificar, porque razón es inconsistente el dictamen como respuesta administrativa en el cambio de usos de suelo; la mayoría de las decisiones administrativas, son realizadas a través de las facultades que otorga la norma jurídica, circunstancia que en la práctica cotidiana, no se está cumpliendo a cabalidad, esencialmente por la interpretación indebida del propósito del dictamen en materia administrativa, por consiguiente es necesario determinar el grado de incidencia que ha manifestado la situación descrita en el trámite para el cambio de uso de suelo.

4.6. Modelo de propuesta para garantizar la efectividad del procedimiento de gestión del cambio de usos del suelo en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala

El tema del uso del suelo es probablemente el que más conflictos locales produce, como aspecto novedoso, el Plan de Ordenamiento Territorial incluye la extensión de la

licencia de uso del suelo, que será gratuita y automática para los usos residenciales y pagada y recurrente para los usos no residenciales. En ese sentido se ha categorizado los usos del suelo de acuerdo a su capacidad de aceptar externalidades negativas, dicha clasificación se ha estructurado de la siguiente forma:

- Usos débiles: Dentro de estos se encuentran las de tipo natural, rural y residencial.
- Usos medios: En los mismos no existen residenciales que no se encuentren dentro de los de usos fuertes.
- Usos fuertes: En el presente apartado se localizan los de tipo industrial y almacenamiento, también para circulación estacionamiento vehicular; luego se localizan los condicionados, donde por ejemplo el condicionado uno, son aquellos que presentan factores que pueden potencialmente ser molestos para el vecindario en que se ubiquen y que requieren la no objeción de vecinos para su autorización; entre este tipo de establecimientos se localizan restaurantes, lugares para eventos, consumo de bebidas alcohólicas, entre otros.

De acuerdo con las estimaciones anteriores, también se incluyen los cambios de uso de suelo condicionado dos; que se refiere a aquellos que presentan factores que puedan tener un impacto urbanístico negativo y requieren dictamen positivo del Consejo Municipal de la Ciudad de Guatemala; entre los establecimientos señalados dentro de este condicionado, se encuentren inmuebles con un número menor de estacionamientos del requerido por ser un edificio histórico.

En tanto que en el apartado del cambio de usos de suelo condicionado tres, se deben tomar en consideraron, factores que seguramente tendrán un fuerte impacto negativo para el vecindario y la ciudad y por lo tanto requieren tanto la no objeción de vecinos como el dictamen positivo del Concejo Municipal; de esa cuenta en este condicionado, se localizan aquellos establecimientos como, por ejemplo, casinos y comercio sexual.

Atendiendo esta serie de condicionantes, puede comprenderse que la separación en tres categorías principales para los usos condicionados, se encuentra encaminado a diseñar un mayor escrutinio a los usos fuertes, pues son aquellos que con alta probabilidad irían a causar problemas.

Dependiendo del tipo de uso, le tocará seguir un procedimiento específico, independientemente del área a construirse, por consiguiente, la municipalidad plantea y de hecho así debe ser, que los usos condicionados pueden ser tan dañinos que autorizar una cantina de unos cuantos metros cuadrados puede ser suficiente para degradar el área vecina.

De esa cuenta, en el cambio de usos de suelo para áreas no residenciales, los vecinos tienen la potestad de no objetar la extensión de licencia de uso para hasta el doble del área de la permitida por el procedimiento directo, si ellos así lo consideran prudente; para áreas mayores deberá buscarse la aprobación combinada de vecinos y Concejo Municipal; en ese sentido, el proceso de cambio de usos del suelo puede resultar desde muy simple hasta la complejidad manifiesta en el Centro Histórico de la Ciudad de

Guatemala, como sucede en la actualidad, circunstancia que es comprensible tomando en cuenta, el tipo de edificaciones históricas que se localizan en el mismo.

Lo que si debe tomarse en consideración es el hecho del énfasis que se le brinda a las causas provocadores del deterioro urbano y que van en contra de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial; en este ciclo urbano es donde se cristaliza con mayor precisión la cooperación entre vecinos y autoridades que genera el Plan de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo con esta serie de preceptos, se estima conveniente plantear como posible solución a la problemática expuesta, la conformación de una dependencia municipal, integrada por consultores técnicos y conocedores de la materia, tales como: arquitectos, ingenieros civiles y abogados y notarios, para brindarle certeza jurídica a la gestión y/o trámite de obtención del dictamen de localización de establecimientos abiertos al público en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.

Previo a la obtención de la licencia municipal requerida por el interesado, los profesionales en referencia deberán emitir con el aval del Concejo Municipal la opinión correspondiente. En caso de ser favorable dicho dictamen deberán acompañar al mismo la licencia de cambio de uso de suelo y/o la licencia de construcción de acuerdo al caso concreto que se conozca; en contraparte, si consideran que la solicitud del vecino no es factible de acuerdo al uso de suelo y/o construcción que pretenda realizar en el Centro Histórico del Municipio de Guatemala, emitirán en substitución del dictamen de localización de establecimientos abiertos al público, una resolución



administrativa desfavorable, en la que hagan mención de los pormenores por lo que se deniega la solicitud efectuada. Esta circunstancia le permitirá al ciudadano común, plantear el recurso idóneo contra la misma, como por ejemplo el de revocatoria, fortaleciendo el ámbito administrativo del sistema jurídico guatemalteco.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La Dirección de Control Territorial y particularmente la ventanilla única de la construcción, requiere para los establecimientos abiertos al público que funcionan en el Centro Histórico, realizar el trámite pertinente que culmina con el dictamen de localización de establecimientos abiertos al público, que puede ser favorable o no, pero en ambos casos, se emite un dictamen, pero al ser desfavorable, adquiere el carácter de definitivo, circunstancia que vulnera el derecho de defensa, puesto que limita la posibilidad de impugnar el mismo a través de un recurso de revocatoria; circunstancia que no se presentaría de esa manera, si en contraparte se emite una resolución, puesto que contra la misma si es procedente el recurso citado con anterioridad.

En ese contexto, dentro del ordenamiento municipal del Municipio de Guatemala, se requiere de un dictamen favorable de la Corporación Municipal, sin cuyo requisito no se extenderá la licencia correspondiente; acorde con ello, el acuerdo COM-011-03, contiene el marco regulatorio para el Manejo y Revitalización del Centro Histórico, regulando en el Artículo 24, el dictamen para obtener la licencia de construcción o licencia de cambio de uso de suelo en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.

Atendiendo esta serie de preceptos, se genera la necesidad de regular el procedimiento correspondiente en un acuerdo o reglamento respectivo, en el afán de brindarle al interesado, el legítimo derecho de defensa y consecuentemente fortalecer el estado de derecho en el ámbito local de Guatemala.





BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CASTELLANOS, Luis Fernando. **Guía para solicitud de construcción, según el Plan de Ordenamiento Territorial, POT.** Guatemala. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Arquitectura. Guatemala (s.e). 2013.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: 6ª. ed. (s.E). 1964.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Diccionario de política.** Argentina: Ed. Siglo XXI. 2005.

BORJA, Rodrigo. **Enciclopedia Política.** México: Ed. Fondo de cultura económica. 1197.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo guatemalteco.** México: Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 2004.

CERMESONI, Jorge E. **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio. 1975.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública.** México. (s.e). 2009.

FLORES POLO, Pedro. **Diccionario de términos jurídicos.** Lima Perú: Ed. Cuzco. 1980.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa. 2001.



GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. La Habana, Cuba: Ed. Pueblo Educación. 1982.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo, parte general**. Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma. 2002.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: 8ª. ed. Ed. Biblioteca Jurídica Argentina. Tomo I. 2004.

<http://definicion.de/estado/> (Consultado: 02 de octubre de 2016)

<http://derecho.laguia2000.com/derecho-politico/fines-del-estado>. (Consultado el 03 de octubre de 2016)

<http://derecho.laguia2000.com/derecho-politico/fines-del-estado>. (Consultado el 03 de octubre de 2016)

<http://practico-administrativo.es/vid/cuestiones-generales-competencias-general-427627574> (Consultado: 05 de octubre de 2016)

<http://primerexamen.blogspot.com/> (Consultado: 06 de octubre de 2016)

<http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/34> (Consultado: 08 de octubre de 2016)

<http://lahora.gt/el-centro-historico-el-corazon-de-la-ciudad-de-guatemala/> (Consultado: 08 de octubre de 2016)



<http://www.prensalibre.com/hemeroteca/el-surgimiento-del-centro-historico> (Consultado: 10 de octubre de 2016)

KELSEN, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. México. Traducción de Eduardo García Máynez. Universidad Nacional Autónoma de México. 1988.

MACLEOD Morna. **Poder local: Reflexiones sobre Guatemala**. Guatemala. 2ª. ed. Ed. Magna Terra. 1998.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo**. México D.F.: Ed. Harla. 2008.

MORALES, Adriana De Los Santos. **Derecho administrativo I**. Tlalnepantia, México: 1ª. ed. Ed. Red Tercer Milenio. 2012.

MORALES BARCO, Frieda Liliana. **Nueva Guatemala de la Asunción, génesis y desarrollo**. Guatemala: (s.e). 2014.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Argentina: 28a. ed. Ed. Heliasta. S. R. L. 2001.

PAZ BARRIENTOS, Andrea Lissette. **Proyecto de coexistencia residencial y comercial integrado a revitalización del centro histórico, ciudad de Guatemala**. Guatemala. Tesis Universidad Del Istmo -UNIS-. Facultad de Arquitectura. Guatemala (s.e). 2011.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Caracas, Venezuela: 2ª. ed. Ed. Eliasta, Tomo I. 1987.



PINEDA SANDOVAL, Melvin. **Fundamentos de Derecho**. Guatemala. 2ª. ed. Ed. Serviprensa. 1988.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. México: 30ª. ed. Ed. Porrúa. 2005.

Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**. Madrid España: 22ª. ed.; Ed. Espasa Calpe. 2011.

Real Academia Española. **Diccionario Panhispánico de dudas**. 1ª. Edición. 2005.

ROJAS SERRA, Andrés. **Derecho administrativo**. México. D. F.: Ed. Porrúa. 1983.

VÁSQUEZ RAMOS, Reynerio de Jesús. **Métodos de investigación social**. Guatemala: 2ª. ed.; corregida y aumenta; Ed. Mayte. 2000.

VICTORY, Catalina. **La Municipalidad en Centroamérica**. Santiago de Chile: Publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas. (s.e), (s,f).

WEBER, Max. **El político y el científico**. México D. F.: 5ª. ed. (s.f)

ZULETA GARCÍA, Morey Enevil. **Incidencias y efectos del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico guatemalteco**. Guatemala. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. (s.e). 2010.



Legislación:

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

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

Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Decreto número 26-97 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1997.

Declaración del Centro Histórico. Acuerdo 328-98 del Ministerio de Cultura y Deportes. Guatemala, 1998.

Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico y los Conjuntos Históricos de la Ciudad de Guatemala. Municipalidad de Guatemala, Guatemala, 2000.

Marco Regulatorio del Manejo y Revitalización del Centro Histórico. Acuerdo No. COM-011-03 del Concejo del Municipio de Guatemala. Guatemala, 2003.

Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala. POT-COM-030-2008 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala.