

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



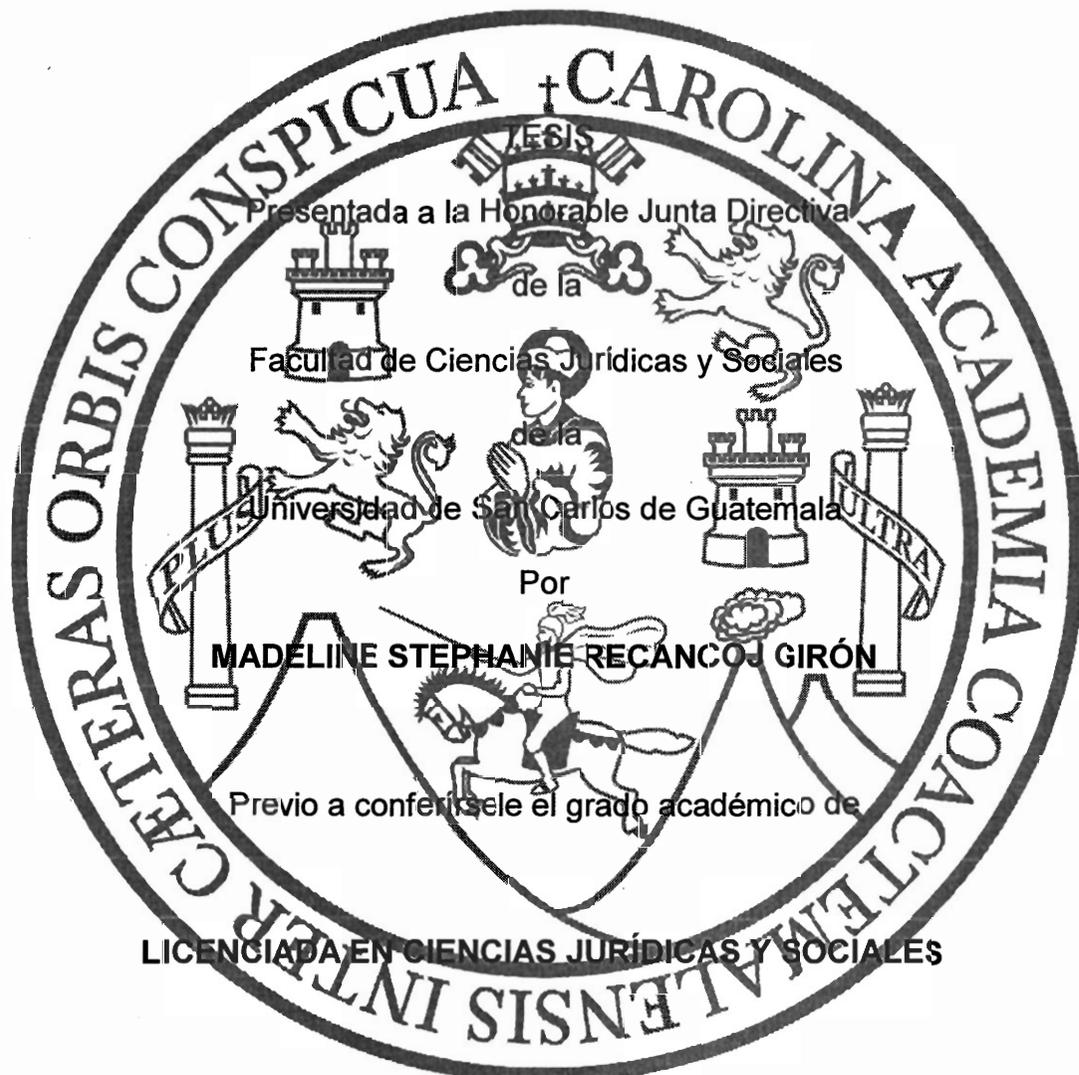
**CONSECUENCIAS POR INCUMPLIMIENTO DEL CONGREGIO MUNICIPAL EN
SUS ATRIBUCIONES AL NO CONVOCAR A LOS CIUDADANOS PARA LA
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO**

MADÉLINE STEPHANIE RECANCOJ GIRÓN

GUATEMALA, MAYO DE 2017

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

**CONSECUENCIAS POR INCUMPLIMIENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL EN
SUS ATRIBUCIONES AL NO CONVOCAR A LOS CIUDADANOS PARA LA
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO**



Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Soria Toledo Castañeda
Vocal: Lic. Brayan Petronilo Balán Ruíz
Secretario: Lic. Jorge Leonel Franco Morán

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Eloisa Emilia Mazariegos Herrera
Vocal: Licda. Miriam Lili Rivera Alvarez
Secretaria: Licda. Irma Leticia Mejicanos Jol

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



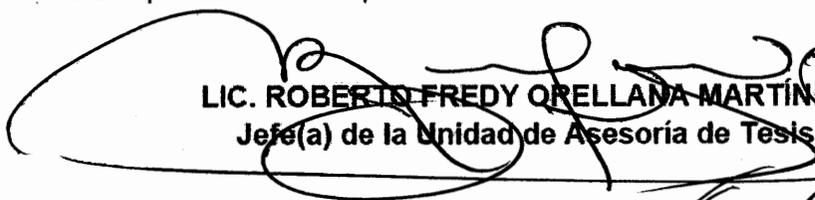
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 01 de septiembre de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, ARMANDO CABRERA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
MADLINE STEPHANIE RECANCOJ GIRÓN, con carné 200912349,
 intitulado CONSECUENCIAS POR INCUMPLIMIENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL EN SUS ATRIBUCIONES AL
NO CONVOCAR A LOS CIUDADANOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO
URBANO.

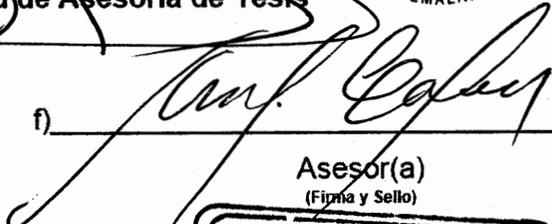
Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

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 20, 09, 2016 

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

Lic. Armando Cabrera
 Abogado y Notario



LICENCIADO
ARMANDO CABRERA
ABOGADO Y NOTARIO
18 Calle 11-60 z, 1, Guatemala, C.A.
Tel. 2251-7124



Guatemala, 10 de octubre de 2016



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

De conformidad con la resolución de fecha uno de septiembre del año dos mil dieciséis, emitida por la unidad a su cargo, y por medio de la cual fui nombrado asesor de la bachiller MADELINE STEPHANIE RECANCOJ GIRÓN, quien se identifica con carné número: 200912349, en la elaboración de su trabajo de tesis de grado intitulado: **“Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano”**, declaro expresamente no ser pariente de la estudiante dentro de los grados de ley, por lo que procedo a entregarle el presente dictamen, y realizo las siguientes observaciones:

- a) El contenido científico y técnico del trabajo de tesis elaborado por la estudiante se distribuye en cuatro capítulos en los que se expone la doctrina y las disposiciones legales que dan origen a los fundamentos jurídicos que evidencian la necesidad de predeterminar las “Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano”. La estudiante observó las modificaciones y adiciones sugeridas al contenido capitular, mismas que fueron realizadas.
- b) Los métodos y técnicas de investigación utilizadas para el desarrollo de la investigación, fueron las correctas, la investigación se basó en un análisis doctrinario y legal, cuyo fin fue determinar las “Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano”. Asimismo, se utilizaron correctamente los métodos: analítico, sintético deductivo, inductivo, analógico o comparativo, apoyados en la técnica bibliográfica y la documental, lo que permitió el fundamento argumentativo necesario. De igual manera es importante mencionar que, a lo largo de la exposición del contenido capitular, se recomendó a la estudiante la utilización de las referencias bibliográficas en beneficio de la protección de los derechos de autor con el fin de evitar el plagio y ofrecer mayor precisión.
- c) Respecto a la redacción del trabajo, se considera que la misma es acorde a los fines de la tesis de grado que se presenta, el uso técnico de las normas gramaticales y de términos jurídicos son los apropiados para un trabajo de tesis de grado, así como de la correcta estructuración de los capítulos y subtítulos que permiten desarrollar los temas que posibilitan comprender las razones por la cuales cada uno de los fundamentos

LICENCIADO
ARMANDO CABRERA
ABOGADO Y NOTARIO
18 Calle 11-60 zona 1, Guatemala, C.A.
Tel. 2251-7124



jurídicos señalados en el capítulo final de tesis son procedentes en cuanto a evidenciar la necesidad de predeterminar las "Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano", lo que facilita el estudio de dicha investigación.

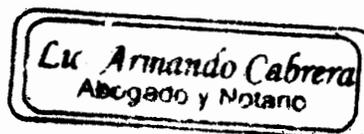
d) El aporte científico de la Bachiller es primordial para el fortalecimiento de la creación y aplicación del derecho en Guatemala cumpliendo con el deber universitario de promover la investigación científica la cual se ha realizado mediante los procedimientos adecuados. Asimismo, es procedente señalar que en el contenido de la investigación, se satisfacen los requisitos reglamentarios establecidos; se hizo acopio de información, objetiva, clara y concisa respecto al tema tratado.

e) La conclusión discursiva es correcto, se plantea de forma clara y precisa, acorde al análisis practicado; es una correcta argumentación de la interpretación del contenido del trabajo de tesis, presenta los hallazgos y aportes pertinentes, en las "Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano".

f) Para la realización de la tesis que se presenta, se consultaron las fuentes bibliográficas adecuadas, lo cual permitió que las afirmaciones científicas presentadas a lo largo del trabajo tuviesen el fundamento argumentativo suficiente, fortaleciendo la tesis presentada por la estudiante.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se considera salvo mejor opinión técnica en contrario, que la tesis presentada por la Bachiller Madeline Stephanie Recancoj Girón, cumple con los requisitos pertinentes y exigidos por el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, por lo que puede ser trasladado al revisor correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Sin otro particular, me suscribo atentamente,


Lic. Armando Cabrera
Abogado y Notario
Col.10216





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de marzo de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante **MADLINE STEPHANIE RECANCOJ GIRÓN**, titulado **CONSECUENCIAS POR INCUMPLIMIENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL EN SUS ATRIBUCIONES AL NO CONVOCAR A LOS CIUDADANOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO**. 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.

[Handwritten signatures and scribbles]





DEDICATORIA

A DIOS:

Ser supremo, por su infinita gracia y misericordia, por brindarme la vida, la sabiduría y las fuerzas necesarias para alcanzar esta meta.

A MI PADRE:

Vismar Eduardo Recancoj Miranda con mucho amor, admiración y respeto, por ser un ejemplo de superación, que a lo largo del camino ha sido un guía, consejero y quien me ha brindado el apoyo necesario e indispensable para alcanzar cada meta propuesta

A MI MADRE:

Estela Marina Girón Santos, con mucho amor, por ser una amiga, mujer excepcional llena de la gracia de Dios, que ha estado presente en cada etapa de mi vida, y que ha sido un ejemplo a seguir, por la fuerza que ha tenido para sobrellevar cada situación difícil que se le ha presentado, por su bondad, paciencia y sus sabios consejos.

A MIS HERMANAS:

Melanie Cindy Adriana y Sherylin Antonella, con amor y admiración, porque me han brindado su apoyo en todo momento y han sido un ejemplo de superación.

A MI ABUELO:

Juan Estanislao Recancoj Cifuentes, con mucho cariño, por su amor, cuidados, consejos y tiempo brindado.

A MIS PADRINOS:

Por el apoyo, las palabras de aliento, por ser parte de este triunfo alcanzado y por ser un ejemplo a seguir.



A MIS AMIGOS:

Ana Luisa Guzmán Archila, Ingrid Magaly Zelaya López Dayleen Imelda Sandoval García, Elda Nohemy Mijangos López, Yaribeth Sales Mejía, Ivette Marisol Vásquez Madrigal, Jesús Sergio Vinicio Orozco Méndez, Víctor Hugo Gálvez Ochoa, Luis Fernando Echeverría Samayoa, por la más sincera amistad brindada, sabios consejos y apoyo, motivación y ayuda brindada.

A:

La Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por brindarme la oportunidad de superarme profesionalmente.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme adquirir los conocimientos necesarios para la culminación de mi carrera.

PRESENTACIÓN

La investigación pertenece a la rama del derecho administrativo y consiste en una tesis cualitativa porque se analiza y determina el incumplimiento de las atribuciones del Concejo Municipal, previo a la construcción, señalización y cambios de vías, específicamente en las rutas que conducen de la colonia Maya a la Atlántida de la zona dieciocho y de las colonias circunvecinas.

El objeto es garantizar a los pobladores de las distintas comunidades afectadas los derechos establecidos en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 35 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, que resaltan la necesidad de ejercer un control y supervisión del ente encargado, por lo que y como aporte académico se pretende que el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala cumpla con los procedimientos establecidos en la ley.

La tesis abarca desde el primero de octubre del año 2014, hasta el treinta de marzo del 2016, por la construcción de obras realizadas con autorización del Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala, sin la realización de una convocatoria previa a los representantes de cada una de las comunidades involucradas, lo cual ha traído consecuencias económicas y sociales, como lo son el aumento del tránsito vehicular, gasto de combustible y estrés en las personas que transitan por las rutas mencionadas con anterioridad.

HIPÓTESIS

La inobservancia e incumplimiento de las atribuciones del Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, al no convocar a los representantes de las comunidades involucradas y de la toma de decisiones sin tomar en cuenta a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano con el fin de determinar y priorizar sus necesidades previo a la construcción y modificación de obras públicas en las rutas que conducen de la colonia Maya y Atlántida y que dividen a la colonia El Limón y Santa Elena III de la zona 18, ciudad de Guatemala, que lejos de beneficiar a los pobladores, los está perjudicando, provocando consecuencias económicas y sociales que influyen en más gasto de combustible, contaminación del medio ambiente y estrés en las personas que a diario transitan por las rutas aludidas.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

El Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala no ha logrado cumplir con las atribuciones y los principios de eficiencia, eficacia y participación ciudadana que establece el Artículo 5 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República Código Municipal, con respecto a la no realización de convocatorias a los vecinos de las comunidades afectadas, para reconocer las problemáticas que les afectan y así buscar soluciones conjuntas, previo a la construcción de obras públicas sin utilidad como lo es la construcción de un arriate y una rotonda sobre el Bulevar los Olivos que dividen a las colonias El Limón y Santa Elena III, ciudad, en virtud que en lugar de mejorar la circulación vehicular, agravó el problema que se tenía en el sector.

Los métodos de comprobación de hipótesis utilizados fueron la síntesis, inducción y deducción determinándose que el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, regula en los Artículos 35, 38 y 63 las atribuciones y procedimientos que debe seguir el Concejo Municipal para lograr el pleno desarrollo del municipio.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El municipio	1
1.1. Etimología	1
1.2. Antecedentes históricos	3
1.3. Naturaleza jurídica	6
1.4. Definición.....	7
1.4.1. Punto de vista doctrinario.....	7
1.4.2. Punto de vista legal.....	9
1.5. Elementos del municipio.....	10
1.5.1. Doctrinarios	12
1.5.2. Legales.....	14
1.6. Encuadramiento en el sistema jurídico.....	20

CAPÍTULO II

2. Gobierno municipal.....	23
2.1. Definición.....	23
2.2. Sistemas de gobierno municipal.....	25
2.2.1. Democracia directa	26
2.2.2. Democracia representativa.....	27
2.2.3. Democrático colegial o inglés.....	28



2.2.4. Democrático de separación de poderes o sistema francés	29
2.2.5. Autoritario o alemán	30
2.3. Gobierno municipal guatemalteco	31

CAPÍTULO III

3. Concejo municipal	35
3.1. Etimología.....	35
3.2. Antecedentes históricos	35
3.3. Definición.....	37
3.4. Integración.....	39

CAPÍTULO IV

4. Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano.	47
4.1. Antecedentes.....	47
4.2. Normativa legal.....	49
4.3. Objetivos	54
4.3.1. Generales.....	54
4.3.2. Específicos	55
4.4. Consecuencias.....	57
4.4.1. Sociales.....	57
4.4.2. Económicas.....	58
4.5. Posibles soluciones	59



	Pág.
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	63
BIBLIOGRAFÍA.....	65



INTRODUCCIÓN

Las consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano, constituye un problema social, por ser el ente encargado de la toma de decisiones políticas y administrativas, y en el ejercicio de sus funciones debe cumplir con el deber primordial del Estado el cual es la satisfacción del bien común.

El objetivo de la investigación es desarrollar la necesidad de que el Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, previo a la construcción y modificación de las distintas calles y avenidas de las rutas que conducen de la colonia Maya a la Atlántida de la zona dieciocho, ciudad de Guatemala, cumpla con la realización de los procedimientos establecidos en los Artículos 38 y 63 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República Código Municipal, como los son las convocatorias de los representantes de los distintos sectores de las comunidades afectas, así como la consulta a los vecinos, como medio eficiente para determinar y priorizar sus necesidades.

Con la hipótesis formulada se comprobó que el incumplimiento del Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala en la no realización de convocatorias a los representantes de las comunidades involucradas para la formulación e institucionalización de las políticas públicas de desarrollo urbano, para determinar y priorizar sus necesidades previo a la construcción y modificación de las distintas rutas,

calles y avenidas, ha generado consecuencias económicas y sociales que influyen en más gastos de combustible, contaminación del medio ambiente y estrés en las personas que a diario utilizan las rutas que conducen de la colonia Maya a la Atlántida de la zona dieciocho, ciudad de Guatemala.

La tesis se divide en cuatro capítulos: I. Emprende la evolución histórica del municipio, teorías que fundamentan su origen, aspectos doctrinarios y legales; II. Se desarrolla el gobierno municipal, regula su estructura y poder, haciendo comprender su sentido práctico y social; III. Explica el marco jurídico en que se fundamenta el Concejo Municipal y su integración, describe sus generalidades y lineamientos; IV. Describe el trasfondo social y económico del incumplimiento de las atribuciones del Concejo Municipal y sus consecuencias, se analizan los presupuestos y elementos de los derechos que le asisten a los vecinos.

La investigación se sustentó en el método analítico-sintético para la recopilación y utilización de la información planteada, con el inductivo-deductivo fue posible el análisis de la legislación y doctrina tanto nacional como internacional. La recopilación de la información se respalda y se recolectó mediante la técnica bibliográfica.

CAPÍTULO I

1. El municipio

Para explicar las consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano, es necesario explicar que en términos generales el municipio se concibe como la unidad básica de organización territorial, conformado por un grupo de personas que lo habita y el cual está regido por un órgano colegiado denominado Concejo Municipal, que son los dirigentes representativos elegidos de manera democrática.

1.1. Etimología

Se investigó que “el vocablo municipio proviene del latín municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, muneris, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo capio, capis, capere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria”.¹

¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Servicios públicos municipales**. Pág. 41.

Se descubrió que “los pueblos de Italia, durante el Imperio Romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este penúltimo caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado – foedus-, aun cuando a partir de las leyes Julia (90 a.C.) y Plautinia Papiria (89 a.C) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos todo lo largo y ancho de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana”.²

De lo anteriormente expuesto se comprende que en los tiempos de la Antigua Roma, el municipio era una ciudad libre y gobernada de acuerdo a sus propias leyes, en donde los habitantes del municipio contaban con los mismos derechos y privilegios que los ciudadanos de Roma. Lo cual no dista mucho de la realidad actual, pues como bien se sabe el municipio como ente autónomo en la legislación guatemalteca, a través del órgano encargado del ejercicio del gobierno municipal, al igual que en la antigua Roma tiene la facultad por disposición de la ley establecer sus propios, reglamentos y ordenanzas, siempre que no contravengan, disminuyan o tergiversen lo garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala, garantizando así el buen funcionamiento del municipio y cuyas disposiciones tienen que ser acatada por todo los miembros que conforman el mismo.

² *Ibid.* Pág. 41.

1.2. Antecedentes históricos

Se expone que "El municipio como concepto, tiene su nacimiento en la época romana, pero como expresión de comunidad, su nacimiento se remonta a miles de años, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar sus problemas individuales; en ese sentido, -Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman: el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en los pueblos de altos grados de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, forma de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal. Por esta razón es improbable establecer una época, menos una fecha determinada del surgimiento del municipio, pero como institución político-jurídica, especialmente su denominación de municipio, más que todo el nombre, tiene sus orígenes en las civilizaciones más desarrolladas como Roma y Grecia".³

Se sabe que existen muchas teorías doctrinarias acerca del origen del municipio, pero las que adquieren mayor relevancia son: la teoría del origen divino, las iusnaturalistas o

³ Calderón Morales, Hugo Aroldo. **Derecho administrativo, parte especial. Tomo 2.** Pág. 170,171.

sociológicas, las jurídicas o formalistas y las administrativistas. Por lo que se hace necesario hacer una breve referencia de cada una de ellas, para establecer cuál es el verdadero origen de la institución que tratamos:

a) Teoría del origen divino del municipio

Esta es una teoría que no es válida o mejor dicho se encuentra descartada, ya que la misma atribuye el origen del municipio a una deidad divina, es decir a Dios, quien es el creador de los cielos, la luna, las estrellas, el universo y la tierra y todo en cuanto ella habita.

En conclusión esta teoría establece que “las sociedades comunales existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es el que forma los vecinos y crea la república; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.⁴

b) Teorías iusnaturalistas

“Estas teorías relacionaban el origen del municipio con la sociología, partiendo que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones vecinales, que representa un nivel intermedio de las sociedades básicas del ser humano como tal: la familia, el municipio y el Estado, razón por la que su aparición es posterior al de la familia como

⁴ Ibid. Pág. 171.

institución y anterior a la concepción de Estado.⁵

Dichas teorías se basan en que el municipio es una sociedad natural, el cual está conformado por seres vivos, anteriores a la voluntad del Estado, por lo cual la ley no lo crea, sino que únicamente se concreta a reconocerlo y por ende reconoce sus competencias y atribuciones que le son connaturales.

c) Teorías jurídicas

Estas teorías también son conocidas como formalistas, legislativas o legalistas y se basan en que el origen del municipio deviene de un orden jurídico, es decir que contrario a la concepción de la teoría iusnaturalista, ésta establece que el municipio únicamente puede ser creado a través de una norma jurídica, es decir a través de la ley y que solo ésta le da la facultad para crearlo, fusionarlo, disolverlo, establecer su organización, estructura, funcionamiento y competencia.

d) Teorías administrativas

Establecen que “el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, de acuerdo a los sistemas o técnicas de organización administrativa, que representa una forma de organización, conforme a la cual a un ente se le confiere personalidad jurídica propia a una entidad con ámbito de competencia territorial

⁵ *Ibid.* Pág. 172.

determinado, dotándole de actividades administrativas, a través de la competencia, con autonomía, con respecto a la entidad descentralizada.”⁶

Se concluye entonces, diciendo que estas dos últimas teorías son las más acertadas en virtud que el ordenamiento jurídico guatemalteco, específicamente en la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 253 y 254 establece la autonomía del municipio, forma de organización, su forma de funcionamiento y su administración; y en relación a esto, en los Artículos 134 y 224 del mismo cuerpo legal encontramos lo referente a la autonomía municipal y al sistema de descentralización; así mismo el Código Municipal establece lo referente a las competencias, atribuciones, funciones, así como los procedimientos administrativos necesarios para garantizar el ejercicio del gobierno municipal.

1.3. Naturaleza jurídica

Según lo establece el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana de asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

⁶ **Ibid.** Pág. 173.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, se deduce entonces, que la naturaleza jurídica del municipio es un ente de derecho público, el cual está dotado de autonomía por mandato constitucional, al que le corresponde la organización, administración y funcionamiento de su territorio con el fin de satisfacer las necesidades de sus habitantes, mediante el ejercicio de su gobierno, atendiendo a los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico guatemalteco, para propiciar el cumplimiento del fin primordial del Estado, que es la satisfacción del bien común.

1.4. Definición

Analizado lo anterior, se expone que el municipio es la unidad básica de organización territorial, conformada por un grupo de personas que lo habita y el cual está regido por un órgano colegiado denominado Concejo Municipal, que son los dirigentes representativos elegidos de manera democrática; sin embargo y para comprender mejor el término se hace necesario establecer su conceptualización desde un punto de vista doctrinario y legal como se hace a continuación:

1.4.1. Punto de vista doctrinario

“La institución municipal, tiene diferentes denominaciones en la doctrina pero se trata de una organización de vecinos de carácter universal de derecho público.⁷”

⁷ Ibid. Pág. 174.

Según Jorge Machicado “El municipio es la unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de provincia en la que viven un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes”.⁸

Se expone que “el municipio, ha sido objeto de numerosas definiciones, que en última instancia pudieran separarse en dos grandes vertientes propuestas por el profesor argentino Horacio Daniel Rosatti: la primera considera al municipio como una categoría jurídica pro presencia, habida cuenta que se impone y existe porque no puede no existir y nace de la necesidad, por lo que se identifica como una comunidad primaria surgida ineluctablemente por las relaciones de vecindad; la segunda, en cambio, considera al municipio como una categoría jurídica por conveniente que exista y nace de la subsidiaridad; en consecuencia, interpreta al ente municipal como una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz”.⁹

Se deduce que “ la corriente más adecuada de las citadas anteriormente es la primera puesto que el municipio es producto ineludible del sentido gregario de la humanidad y al entender como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio; sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos, indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades

⁸ <https://jorgemachicado.blogspot.com/2012/01/municipio.html>. (Consultado: 5 de julio de 2016).

⁹ Fernández Ruiz. *Op. Cit.* Pág. 37.

socioeconómicas requeridas por la comunidad”.¹⁰

Citando al Licenciado Hugo Calderón, quien mediante una extracción del derogado Código Municipal guatemalteco, dice que el municipio es “un conjunto o grupo de personas caracterizadas por sus relaciones de vecindad permanentes, asentadas en un territorio determinado, organizadas en institución de derecho público para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Se concluye entonces, diciendo que, desde este punto de vista el municipio, es un ente de derecho público, autónomo que constituye una unidad territorial conformada por una población, sistema de gobierno y administración, con personalidad propia al cual le corresponde el ejercicio del gobierno de ese territorio, en cumplimiento de los fines y objetivos que le son atribuidos, para satisfacer las necesidades de la colectividad que lo habita.

1.4.2. Punto de vista legal

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 establece que “los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones le corresponde: a) elegir a sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos; y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

¹⁰ Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 175.

El Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 2 establece que “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Según lo establece el cuerpo legal citado en el párrafo anterior el municipio en el sistema jurídico como institución autónoma del derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües, si unificamos los fundamentos legales citados en este apartado podríamos definir desde este punto de vista al municipio como un ente de derecho público, dotado de autonomía, con personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones que constituye la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito, en cumplimiento de sus fines propios en los términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

1.5. Elementos del municipio

“Por elementos debemos entender cada una de las partes integrantes de un todo,

alguna de las cuales son de naturaleza esencial, sin las cuales no podría existir o los otros elementos, cuya ausencia no impide su existencia”.¹¹

La Constitución Política de la República de Guatemala no establece un número determinado de elementos que conforman el municipio, sin embargo atendiendo a la doctrina jurídica y demás normativa legal como es el caso del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, se establecen diferentes elementos constituyentes del municipio.

“Según la doctrina jurídica municipalista el municipio se basa en tres elementos: población, territorio y autonomía. Según el Código Municipal, Artículo 8, el Municipio se basa en siete elementos que son: población; territorio; autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Consejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción; la comunidad organizada; ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar; el patrimonio del municipio.”¹²

Al analizar la doctrina jurídica y el Código Municipal podemos notar que existen elementos diferentes y que hay otros elementos del municipio que coinciden tal como lo son la población, territorio y la autonomía como se conoce en la doctrina o autoridad ejercida en representación de los habitantes como se conoce jurídicamente, sin embargo puede haber una oposición debido a las diferentes posturas en cuanto a la

¹¹ **Ibid.** Pág. 177.

¹² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo teoría general y procesal.** Pág. 250.

concepción de cada elemento, por lo que nos concierne analizarlos y estudiarlos detalladamente en el siguiente apartado.

1.5.1. Doctrinarios

Por elementos doctrinarios del municipio se entiende a aquel conjunto de enseñanzas basadas en creencias o estudios realizados por varios juristas del derecho en donde se tratan los principios básicos existentes y se logran establecer en base al estudio de las distintas teorías del origen del mismo, ya tratadas con anterioridad.

a) Población

Se comprende como población al conjunto o grupo de individuos, también denominados habitantes, vecinos y transeúntes, que habitan en un territorio determinado, con ánimo de permanencia y que constituyen parte fundamental del municipio, ya que sin ellos el mismo no existiría.

b) Territorio

Respecto al territorio el licenciado Jorge Mario Castillo lo define como “el espacio físico donde viven los habitantes, vecinos y transeúntes, por haber fijado en el territorio municipal su residencia, domicilio y lugar de sus actividades económicas o de cualquier

otra naturaleza”¹³

c) Autonomía

“Proviene del latín autonomía y que se define como la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios.”¹⁴

En el ejercicio de su autonomía según lo establece el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo tres, el municipio “elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos”.

Sin embargo la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 establece que, se “concede autonomía a los municipios de la República, es decir, que les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo al principio de descentralización que recoge en su Artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes

¹³ **Ibid.** Pág. 251.

¹⁴ Linares López, Luis. **Diccionario municipal de Guatemala.** Pág. 38.

generales, como lo expresa el Artículo 154 constitucional”. (Gaceta No. 48, expediente No. 183-97. Página No.25. Sentencia: 20-05-98)¹⁵.

Al respecto según Jorge Mario Castillo define la autonomía como “la autoridad legítima que se basa en la elección libre de los vecinos, destinada a la administración propia del municipio, incluyendo la libre disposición de los ingresos y de los recursos, para el debido cumplimiento de los fines municipales, cuya legitimidad se basa en el sistema de elecciones que suprime el sistema de nombramientos”.¹⁶

Como conclusión se establece que, en este sentido la autonomía no es nada más que la facultad de crear y dictar normas jurídicas y con ello la misma da paso a la creación de un derecho, un derecho independiente o mejor dicho un derecho autónomo, que conlleva la capacidad de orientación política.

En todo caso la autonomía se refiere a poderes limitados que se ejercitan en una sociedad organizada en forma estatal.

1.5.2. Legales

Los elementos legales del municipio son el conjunto de aspectos establecidos por la ley o parte de ella, que permite definir cuáles son las partes constituyentes o fundamentales

¹⁵ <http://chapinesunidosporguate.com/wp-content/uploads/2013/01/JurisprudenciaConstitucionalqueviolalainiciativa4084.pdf>. (Consultado: 07 de julio de 2016).

¹⁶ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 251.

de las cuáles se conforma el municipio, entre ellas encontramos la población, territorio, autoridad, comunidad organizada, capacidad económica, ordenamiento jurídico municipal o derecho consuetudinario del lugar y patrimonio del municipio, por lo que para su mejor estudio y análisis los trataremos a continuación:

a) Población

La población del municipio, según lo que establece el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 11 está constituida por todos los habitantes de una circunscripción territorial.

Como bien se sabe, cuando en la legislación se hace referencia a los habitantes de la circunscripción territorial se entiende que se trata de los habitantes de una población, a los cuales a su vez se les denomina vecinos y transeúntes, considerándose vecino a toda persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza, también se considera vecino el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente en una circunscripción municipal; y se considera transeúnte a la persona que se encuentra accidentalmente en una circunscripción municipal que tiene su vecindad en otra.

b) Territorio

La Constitución Política de la República de Guatemala no define qué es específicamente el territorio, sin embargo; en el Artículo 142 establece que el mismo está integrado por “suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos”, y en el artículo 224 del mismo cuerpo legal establece que “para su administración se divide en departamentos y éstos en municipios”.

En ese sentido podemos definir entonces, que el término de territorio se refiere a la circunscripción territorial o ámbito espacial en donde se asienta la población del municipio y que constituye uno de los elementos primarios del Estado.

c) La autoridad

Como bien sabemos la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 141 y 152 establece que el poder proviene del pueblo y este lo delega para su ejercicio a los organismos estatales quienes son los responsables de garantizar y cumplir el fin primordial del Estado que es la satisfacción del bien común, en este orden de ideas podemos establecer entonces que la autoridad, enfocada directamente al ámbito municipal la tienen todos los habitantes del municipio, sin embargo estos la delegan para su ejercicio al órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de asuntos municipales que los representa, es decir el Concejo Municipal, el cual está

integrado por el Alcalde, los Síndicos y Concejales, que son electos directamente por el pueblo, por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos y a quien le corresponde la administración y el ejercicio del gobierno municipal.

Sin embargo, cabe mencionar que existen otros órganos colegiados administrativos colaterales que forman parte de la autoridad municipal central, y que coadyuvan en sus funciones al Concejo Municipal, como lo son las Alcaldías Indígenas, Alcaldías Comunitarias, Alcaldías Auxiliares, la Policía Municipal, Oficinas Técnicas Municipales y los Juzgados de Asuntos Municipales.

d) La comunidad organizada

“La organización comunitaria o comunidad organizada es la organización que realizan los vecinos de tipo civil, no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con el desarrollo del municipio.”¹⁷

Este tipo de organizaciones nacen a la vida jurídica con el objeto de defender los intereses de una comunidad, para crear y ejecutar programas y proyectos para la ejecución de obras y prestación de servicios comunitarios en pro de sus habitantes.

¹⁷ **Ibid.** Pág. 179.

e) La capacidad económica

Cuando se habla de la capacidad económica no se refiere únicamente a la capacidad que tienen los habitantes del municipio, si no a la capacidad de los habitantes en general para realizar las aportaciones dinerarias establecidas en la leyes, a través de los arbitrios, tasas municipales, contribuciones por mejoras y contribuciones especiales, con el cual se logra o se pretende el sostenimiento del municipio para la realización de obras públicas, infraestructura y la prestación de los servicios públicos básicos e indispensables para su población.

Es por ello que se hace necesario el cumplimiento estricto en cuanto a la asignación y distribución de esos ingresos conforme lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 257 y lo que establece el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República en los Artículos 118 y 119, ya que mediante los recursos económicos obtenidos se busca el fortalecimiento económico, el desarrollo municipal y cumplir con el fin primordial del Estado que no es más que la satisfacción del bien común.

f) Ordenamiento jurídico municipal y derecho consuetudinario del lugar

Cuando se habla del ordenamiento jurídico municipal, se hace referencia a un conjunto de normas jurídicas de observancia general, de carácter coercitivo y de cumplimiento obligatorio que regula la organización y funcionamiento del municipio, atendiendo a ello

la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 y el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo tres establece que “el municipio en ejercicio de su autonomía tiene la facultad de emitir sus propias ordenanzas y reglamentos; cuyo fin primordial es velar por sus intereses económicos, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios sean necesarios para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio, siempre y cuando no sean contrarios, disminuyan o tergiversen la autonomía municipal contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala”.

Se deduce entonces que el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario, constituyen normas jurídicas que le dan existencia propia al gobierno municipal, así como a todas las relaciones que se deriven del que hacer municipal.

g) Patrimonio del municipio

Se comprende como patrimonio municipal, el conjunto total de bienes que posee el municipio y los ingresos que este percibe por mandato constitucional a través del Organismo Ejecutivo que de conformidad con esta norma y el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala es de un total del 10 % del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, el cual debe ser depositado en forma directa por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, antes del quince de cada mes, y el cual se distribuirá proporcionalmente a la población total de cada municipio, a

los ingresos de cápita de cada municipio, al número de aldeas y caseríos y en partes iguales a todas las municipalidades, en los porcentajes establecidos en la ley.

Así también forman parte del patrimonio del municipio el producto de impuestos que el Congreso de la República de Guatemala, decreta a favor de las municipalidades, donaciones, bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio, arbitrios, productos de contribuciones, ingresos de préstamos, empréstitos, ingreso por multas, tasas, intereses productos de cualquier clase fiscal, entre otros.

1.6. Encuadramiento en el sistema jurídico

Para poder establecer la organización, funcionamiento y administración municipal es necesaria la existencia de un conjunto de normas jurídicas, principios, instituciones, y doctrinas que regule todo lo concerniente a las actividades municipales y que expliquen cada uno de los procedimientos para la gestión de sus intereses económicos, sociales, culturales y ambientales para poder prestar los servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades de la población del municipio.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 establece que “el Municipio es una institución autónoma y como tal le confiere las facultades para elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, así como la emisión de sus ordenanzas y

reglamentos respectivos”.

El Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece en el Artículo siete que “el municipio como una institución autónoma del derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües”.

Se expone entonces que, en el ordenamiento jurídico guatemalteco el municipio se concibe como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica propia, con capacidad para ejercer derecho y contraer obligaciones, para el cumplimiento de los fines que los habitantes de su territorio demandan y con observancia y cumplimiento de las leyes que regulan al mismo.

Además de las normas legales ya citadas, en el ordenamiento jurídico guatemalteco existen otras leyes como los son la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Ley 1-85 que establece lo referente a la forma de elección de las autoridades municipales y otros procesos, el Código Civil Decreto Ley 106 que regula lo concerniente a la personalidad jurídica del municipio, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 que regula lo referente a los Consejos de Desarrollo Municipal para promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del Municipio, Ley del Servicio Municipal Decreto 1-87 que establece todo lo



referente a la prestación y ejecución de los servicios municipales.

Con lo expuesto en los párrafos que anteceden se demuestra la importancia de tener una idea clara de lo que significa el municipio, su concepción doctrinaria y legal, así como los elementos que lo conforman. En este sentido se concluye diciendo que el municipio es un órgano administrativo, conformado por un territorio legalmente establecido, que constituye la unidad básica de la organización territorial, conformada por un grupo de habitantes, quienes eligen de manera democrática a los representantes del órgano encargado del ejercicio del gobierno municipal, denominado Concejo Municipal, a quien además le compete velar por los intereses de la comunidad a la que representa, velar por el cumplimiento de sus reglamentos y ordenanzas y proteger y utilizar en beneficio de la comunidad el patrimonio del municipio.

CAPÍTULO II

2. Gobierno municipal

Para exponer las consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano, es necesario establecer qué es el gobierno municipal, por lo que en términos generales se dice que es, el que ejerce su poder sobre un territorio determinado al cual se le denomina municipio, el cual es elegido por la ciudadanía y que tiene competencia para ejercer las funciones políticas y administrativas de gobierno de acuerdo a las facultades que le son inferidas por la ley.

2.1. Definición

Para comprenderse de forma más clara lo que es el gobierno municipal debe tomarse en cuenta los aspectos genéricos y distintivos a que se refieren la concepción doctrinaria y legal que a continuación se describe.

a) Doctrinaria

El gobierno municipal, también es conocido como ayuntamiento o alcaldía, y es un órgano colegiado que ejerce la administración sobre un municipio dentro de un territorio determinado, representado por el Concejo Municipal, el cual está integrado por el

alcalde, los síndicos y concejales, a quien le corresponde velar por los intereses de todos los habitantes de su territorio.

El gobierno municipal es elegido directamente por la ciudadanía y le corresponde ejercer, ejecutar y cumplir con las funciones y atribuciones que le son conferidas por la ley.

b) Legal

Según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 254 “el gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

Así mismo el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal Artículo nueve establece, “el gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia”.

Se dice entonces que el gobierno municipal es elegido democrática y directamente por la ciudadanía y cuyo ejercicio le corresponde al Concejo Municipal, quien como órgano colegiado de deliberación y decisión de asuntos municipales, debe ejercer, ejecutar y

cumplir con las funciones y atribuciones que le son conferidas por la ley, para garantizar el bienestar de todos los habitantes de su territorio.

2.2. Sistemas de gobierno municipal

“La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración pública centralizada, la que siempre ha traído como consecuencia dificultades para cualquier Estado; es por ello que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales (municipalidades)”.¹⁸

En cuanto a esta tendencia, Guatemala es uno de los países que adopta este sistema o técnica de la administración pública ya que la misma Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto al régimen administrativo establece que el territorio guatemalteco, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios, y específicamente en el segundo párrafo establece que la administración será descentralizada, así mismo el Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala Ley Preliminar de Regionalización establece que para poder lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme las necesidades de la población, se hace necesaria la descentralización de la administración pública.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 207.

Continuando con este sistema o técnica de la administración pública el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal establece en el Artículo cinco que “los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”.

Cuando se habla de esta tendencia, es decir, la descentralización, se hace referencia uno de los sistemas o técnicas de la administración pública que consiste en la creación de un órgano administrativo al cual se le otorga una serie de competencias y funciones con independencia técnica y científica, con personalidad jurídica propia y autonomía, pero que a pesar de ello sigue teniendo un control del órgano central.

Es por ello que es importante el estudio de los principales sistemas de gobierno municipal como lo son: sistema de democracia directa, sistema de democracia representativa, sistema democrático, colegial o inglés, sistema democrático de separación de poderes o sistema francés y sistema autoritario o alemán.

2.2.1. Democracia directa

“Este es un sistema de gobierno cuyo poder municipal de gestión le corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente congregados en las oportunas asambleas que

se reúnen en las plazas públicas, lo que común y legalmente se le conoce como Cabildo Abierto”.¹⁹

Este sistema de gobierno se encuentra regulado actualmente en el Artículo 38 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, sin embargo en la actualidad no se aplica por la supuesta cantidad de habitantes en los municipios, aduciendo que no existen espacios físicos suficientes para poder concentrar a todos los habitantes, lo que viene a perjudicar grandemente a la población ya que el Concejo Municipal como órgano encargado de la administración, no lleva a cabo las convocatorias necesarias y que por existir una norma vigente que las regula, deberían de efectuarse, con el objeto de recabar opiniones de los pobladores o vecinos del lugar donde se haya planificado la realización de obras de desarrollo público que en lugar de perjudicar, beneficien a los habitantes del mismo.

2.2.2. Democracia representativa

Sistema de gobierno cuya representación de los vecinos “se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde o intendente de forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población.

¹⁹ **Ibid.** Pág. 208.

Actualmente este es el sistema de gobierno que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se prestan en las grandes urbes”.²⁰

Este sistema por ser democrático hace referencia a que la soberanía radica en el pueblo y en el ejercicio de la misma le compete elegir la forma de gobierno y a sus gobernantes; y por ser representativo el pueblo es quien gobierna en forma directa, en conclusión, atendiendo al fin que inspira la democracia, es legítima la representación y legítimo el ejercicio de los gobernantes.

2.2.3. Democrático colegial o inglés

“Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el Ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde mayor, consiste en un designado por el Concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene su carácter de monarca representativo, pero la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante comisiones que nombra y que son especialmente en cada rama”.²¹

²⁰ **ibid.** Pág. 208.

²¹ **ibídem.**

Es decir, que en este sistema el Concejo Municipal, municipalidad o ayuntamiento, no es un órgano independiente y el mando que ejerce el mismo, es más de honorabilidad que de mando.

2.2.4. Democrático de separación de poderes o sistema francés

Este sistema de gobierno es opuesto al sistema inglés, ya que al leer y analizar detenidamente el apartado anterior, se observa claramente que en el sistema inglés hay una confusión de poderes derivado de la concentración en un solo órgano, en donde la gestión, designación, funciones y nombramiento únicamente le corresponde a éste, mientras que por lo contrario en el sistema de gobierno francés existe una verdadera separación de poderes, en donde los miembros del mismo son designados de manera democrática, mediante el sufragio ejercido por la comunidad municipal, en donde las funciones, atribuciones, nombramientos y facultades no se centralizan en un solo órgano, si no que se encuentra integrado por alcaldes, concejeros y otros miembros que conforman un órgano municipal, quienes tienen la facultad de decisión y mediante las cuales le son asignadas atribuciones propias y delegadas para el ejercicio de sus funciones.

Además en el sistema francés se observa “una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura

sus representantes, mediante el procedimiento común mente acostumbrado”.²²

2.2.5. Autoritario o alemán

“Este sistema nace de la realidad de la política del Estado alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

El sistema alemán tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases y en cuanto a la estructura del mismo sistema, está conformado por el concejo que es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio; el burgo maestro (alcalde) que era el que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistral, aunque era elegido por el concejo y actuaba con cierta independencia.

Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en sus sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se vieron en la necesidad de incorporar a su

²² **ibid.** Pág. 208.

gobierno municipal, a elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema”.²³

2.3. Gobierno municipal guatemalteco

Según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, el país constituye una República unitaria, y esto deriva de que la misma está compuesta por un gobierno central, un mismo ordenamiento jurídico y sistema legal.

La República de Guatemala actualmente se encuentra dividida en 22 departamentos, de los cuales cada uno tiene como autoridad máxima a un gobernador, nombrado por el Presidente de la República y que actúa como representante de este y juntos conforman el gobierno central, según lo preceptúa el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los departamentos a su vez se subdividen en municipios, actualmente Guatemala cuenta con 342 municipios, cuyo ente encargado de la administración y del ejercicio del gobierno municipal de cada uno de ellos es el Concejo Municipal el cual está conformado por el alcalde, los síndicos y concejales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, al analizar cada uno de los sistemas de

²³ *Ibid.* Pág. 210.

Gobierno Municipal, se evidencia que Guatemala tiene un sistema de gobierno representativo, en cuanto que sus órganos son designados mediante el sufragio universal, en donde se representa a todos los miembros de su población.

Sin embargo en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.

“Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la administración municipal, obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, ellos son: a) Órganos deliberativos; y b) Órganos ejecutivos”.²⁴

“En los sistemas modernos municipales, el poder del Concejo se encuentra en el órgano deliberativo, aun cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido; ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, especialmente lo que da origen a cierta confusión sino se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos. Los dos son

²⁴ **Ibid.** Pág. 209.

designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a cierta reglamentación dada por sus leyes que determinan su creación y funcionamiento, actuando en una forma semejante, pero la diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes y los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarse emana del poder del Estado, por ser el Municipio parte integrante de este.²⁵

“El órgano deliberativo comunal, es pluripersonal y es denominado Concejo o ayuntamiento siendo por naturaleza deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

El órgano ejecutivo comunal. Este órgano es unipersonal a diferencia del deliberante que es pluripersonal. El órgano ejecutivo denominado así, por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos”.²⁶

Al hacer un análisis de los sistemas de gobierno municipal expuestos en los párrafos anteriores, se afirma que el que se adapta a la situación actual de Guatemala es el sistema de democracia representativa, pues el poder está distribuido entre todos los ciudadanos y las decisiones se toman según la opinión de la mayoría, según los

²⁵ **ibid.** Pág. 210.

²⁶ **ibídem.**



establece el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, atendiendo a ello las decisiones colectivas de los miembros de la municipalidad son adoptadas por los habitantes del mismo, mediante mecanismos de participación directa que le confieren legitimidad al representante y a los miembros del municipio que seleccionan a sus representantes.

CAPÍTULO III

3. Concejo municipal

A grandes rasgos se define como el órgano colegiado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con facultad para adquirir derechos y contraer obligaciones, integrado por el alcalde, los síndicos y concejales y a quien le corresponde el ejercicio del gobierno municipal, concepción que es importante resaltar pues por su ineffectividad se han generado consecuencias por incumplimiento en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano.

3.1. Etimología

Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra concejo etimológicamente deriva del latín concilium que significa reunión o asamblea.

3.2. Antecedentes históricos

Se denominó concejo a la reunión general de los vecinos que, en asamblea, decidían sobre el aprovechamiento comunal de prados, bosques y montes vecinales con fines ganaderos y agrícolas, de los regadíos y de la explotación del molino, el horno o el pozo de sal. Y no sólo para asuntos económicos, sino para actos administrativos y judiciales, así como para dar autenticidad, fuerza y eficacia en derecho a los documentos que se redactaban en su presencia.

El concejo solía reunirse los domingos, después de misa, en el atrio de una iglesia. La llamada a concejo se realizaba mediante repique de las campanas de la iglesia o mediante otro instrumento, como una bocina. Su asistencia era obligatoria, multándose al vecino que no acudía.

En la Corona de castilla se solía nombrar un juez para presidir el concejo y aplicar el fuero y uno o dos alcaldes para administrar justicia, en un primer momento, ampliando funciones administrativas a fines de la Edad Media. En el Reino de Aragón los concejos eran presididos por un zalmedina (jefe de la ciudad) y en el Reino de Navarra por un justicia (Magistrado navarro).

Se denominaba concejo abierto a la reunión de todos los habitantes de la localidad que tuvieran la condición de vecinos. En algunos casos, en la asamblea sólo se reunían algunos vecinos destacados (*bonihomines*), denominándose entonces, concejo cerrado.

El concejo fue abierto sobre todo en León y Castilla, mientras que en el Reino de Aragón predominaba el cerrado.

Aparece en el siglo X en el Reino de Asturias y León en Navarra, y en el Reino de Aragón, aunque más generalizado y definido en su actuación en el primero. En el Señorío de Vizcaya recibió el nombre de anteiglesia.

“Según Luis García de Valdeavellano, la institución procede de la *Conventus publicus*

vicinorum (Asamblea pública de vecinos) visigoda, aunque Julio Valdeón Baruque considera que «es una creación específica de la Edad Media». El concejo es considerado como uno de los antecedentes del municipio, y ambos términos llegaron a convertirse en sinónimos, sobre todo a partir del siglo XII, por el incremento del número de habitantes de villas o ciudades, y la necesidad de restringir el número de convocados.»²⁷

Sin embargo por lo anteriormente expuesto y para su mejor comprensión es necesario aclarar que las acepciones de concejo y municipio no son sinónimos, ya que el municipio es el antecedente primario que constituye la unidad básica de la organización territorial del Estado, con autonomía para elegir a sus propios gobernantes, establecer sus propias ordenanzas y reglamentos, con personalidad jurídica y patrimonio propio y el Concejo Municipal es el órgano colegiado con personalidad jurídica encargada de la representación municipal integrada por un grupo de personas con capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones velando por el bienestar de todos los habitantes del municipio.

3.3. Definición

Para comprender de forma más clara lo que es el Concejo Municipal debe tomarse en cuenta los aspectos genéricos y distintivos a que se refieren la concepción doctrinaria y legal que a continuación se describe:

²⁷ [https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_\(historia\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_(historia)). (Consultado: 6 de octubre de 2016).

a) Doctrinaria

Se investigó que desde un punto de vista doctrinario el Concejo Municipal actual se comprende como la máxima autoridad en el Municipio, cuya denominación anteriormente fue la de Corporación Municipal, que deviene de la doctrina alemana, sin embargo se considera que es un concepto equivocado, para nuestro medio, el cual fue rectificado en las reformas constitucionales, en las que se establece que la máxima autoridad de las municipalidades es el Concejo Municipal.

Guillermo Cabanellas explica que: “el término Corporación proviene del latín corpus, coporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc”²⁸

b) Legal

De conformidad con el Decreto 12-2009 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal en el Artículo nueve establece “El Concejo Municipales el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de su circunscripción municipal”.

También es importante resaltar que dadas las reformas a la Constitución Política de

²⁸ Calderón Morales. *Op. Cit.* Pág. 225.

la República de Guatemala, en los Artículo 255 y 259 que establece lo referente a los recursos económicos del municipio y juzgados de asuntos municipales, se refiere al Concejo Municipal utilizando como sinónimos del mismo, las expresiones de Corporación Municipal o Municipalidad.

3.4. Integración

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 254 preceptúa “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente en sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”. En ese mismo sentido el Código Municipal en el segundo párrafo del Artículo nueve establece “El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia”; y para comprender mejor las funciones y atribuciones que la ley designa a sus miembros, las estudiaremos a continuación de forma separada:

a. Alcalde

De conformidad a lo que regula el Código Municipal en el Artículo 52 “El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano

ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Concejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo”.

Establecido lo anterior es de conocimiento general, que como un funcionario público el alcalde tiene que cumplir con las funciones, atribuciones y obligaciones que le son conferidas para responder a las necesidades de los miembros de la comunidad que representa y para ello debe cumplir con las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones establecidas por el Concejo Municipal, para lo cual en el ejercicio de sus funciones debe expedir las órdenes e instrucciones necesarias, dictando medidas políticas, además de ejercer la potestad de acción directa y resolver los asuntos del municipio que sean de su competencia, sin excederse o abusar de la autoridad y facultades que le son conferidas y con observancias de las normas jurídicas establecidas para el ejercicio de su función.

La misma norma legal, en el segundo párrafo del Artículo 53 establece que “El alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes:

- a) Dirigir la administración Municipal
- b) Representar a la municipalidad y al municipio
- c) Presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con el Código Municipal.

- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales.
- h) Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios.
- i) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- j) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del Concejo Municipal.
- k) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida

a otros órganos.

- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal.

- m) Promover y apoyar, conforme a este Código y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de, las asociaciones civiles y los comités de vecino que operen en su municipio, debiendo informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera.

- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al Concejo Municipal y, una vez substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata.

- o) Autorizar, conjuntamente con el Secretario Municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecino que operen en el municipio; se exceptúan los libros (físicos o digitales) y a registros auxiliares a utilizarse en operaciones contables, que por ley corresponde autorizar a la Contraloría General de Cuentas.

- p) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales.

- q) Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos.

- r) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de enero de cada año.

- s) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.

- t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.

- u) Remitir dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de vencido cada trimestre del año, al registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avencindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo período.

- v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales.

b. Síndicos

Son los miembros del Concejo Municipal a quienes les corresponde representar a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y en tal concepto, tienen, el carácter de mandatario judicial.

c. Concejales

Son miembros electos de la administración pública del municipio y forman el órgano colegiado que ejerce el gobierno municipal y a quienes en ausencia temporal del alcalde les compete la sustitución del mismo.

A quienes el Código Municipal en el Artículo 54 bajo el título de Atribuciones y deberes de síndicos y concejales, establece las siguientes atribuciones:

- a) Proponer las medias que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.
- b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello sucede.
- c) Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o el Concejo Municipal lo

soliciten. El dictamen debe ser razonado técnicamente y entregarse a la mayor brevedad.

- d) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o el Concejo Municipal.
- e) Los síndicos representar a la municipalidad, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley. No obstante lo anterior, el Concejo Municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos.
- f) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal.
- g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiese dado lugar a la interrogación.

Se concluye este capítulo, haciendo énfasis que el Concejo Municipal es el cuerpo colegiado de deliberación y decisión de los asuntos municipales, al que le corresponde como máxima autoridad del municipio, propiciar y dirigir el desarrollo integral del mismo,



en el Artículo 35 del referido código, se le delegan atribuciones generales, que por su relación al presente trabajo de tesis, se desarrollará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV

4. Consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano

Se piensa que si se investigara cada uno de los proyectos de infraestructura pública, en la que se ha incumplido con la convocatoria a los vecinos para conocer las necesidades o problemas reales que les aquejan y buscar soluciones conjuntas con sus autoridades, obtendríamos una extensa lista de variadas consecuencias y obras sin utilidad, sin embargo; el presente trabajo de investigación se centra en las derivadas de la construcción de un arriate y una rotonda sobre el Boulevard Los Olivos que dividen a las colonias El Limón y Santa Elena III de la zona dieciocho, ciudad de Guatemala, que lejos de mejorar la circulación vehicular agravo más el problema que se tenía en el sector.

4.1. Antecedentes

Se considera que, como consecuencia del incremento acelerado de los habitantes y la expansión territorial de la ciudad de Guatemala hacia los cuatro puntos cardinales, se requiere la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los distintos sectores de la población, que debido a la urbanización desordenada de nuevas colonias, complejos residenciales y asentamientos urbanos han

agravado los problemas tales como el abastecimiento de agua, manejo de desechos, espacios de recreación y no menos importante el transporte público y la construcción o modificación de las distintas rutas que sirven de paso a este y al público en general, para movilizarse de un punto a otro hacia sus actividades diarias.

Con ese propósito y el deseo de mejorar los servicios públicos que le corresponden, la municipalidad de Guatemala a través de su concejo ha tomado distintas acciones, algunas veces acertadas y otras equivocadas por la falta de participación de los distintos sectores de la población para priorizar sus necesidades, por ejemplo con el objeto de mejorar el transporte urbano del sector eliminó las unidades que prestaban anteriormente ese servicio y autorizó el funcionamiento de otro denominados transurbano, con el ofrecimiento de un servicio cómodo, seguro y eficiente, pero que a la fecha no ha sido funcional como se esperaba, porque sin tomar en cuenta la opinión y necesidades de los usuarios, acortaron las rutas, establecieron abordajes y paradas disfuncionales, que lejos de mejorar el servicio afectaron el tiempo y presupuesto de los usuarios al verse obligados a madrugar para trasbordar otras unidades y llegar a tiempo a sus destinos.

Se investigó que a finales del año 2014 se iniciaron trabajos de infraestructura vial sobre el Boulevard Los Olivos que interconecta a las colonias Maya y Atlántida en la zona dieciocho, los cuales finalizaron en el segundo trimestre del año 2016 con la construcción de un arriate y una rotonda específicamente a la altura de las colonias El Limón y Santa Elena III en la misma zona, y que igual al proyecto anterior como

consecuencia de incumplir con los procedimientos que establece la ley de la materia, lejos de cumplir con los objetivos propuestos contraviene a la preeminencia de los intereses públicos.

4.2. Normativa legal

El Concejo Municipal es el órgano encargado del ejercicio del gobierno municipal y está dotado de autoridad para tomar decisiones que mejoren las condiciones de vida de la población a la que representa, sin embargo no puede abusar de esta autoridad excediéndose en sus facultades o incumpliendo con las atribuciones que la ley le otorga, en virtud que, como ente encargado de la administración y representación del municipio debe velar por el estricto cumplimiento de todos los actos que conforme a la ley le corresponden y respetar los procedimientos establecidos en la misma.

En ese sentido, es imperativo resaltar que el mismo Código Municipal, en el Artículo cinco establece que, “Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”.

En consonancia a esta normativa, es el Concejo Municipal quien representa al municipio y siendo este a quien compete el cumplimiento de este precepto legal en la prestación de cualquier servicio público, es imperativo que cumpla con estos

principios, sin embargo al evidenciarse su inobservancia por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala y relacionarse al tema, se analizaran los siguientes:

a) Principio de eficacia

Este principio proviene del latín *efficacia* y se define como “la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción.”²⁹

Al analizar este principio y enfocarlo a la problemática planteada podemos establecer que el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala lo transgrede, en virtud de que el redondel que se construyó en la ruta que conduce de la colonia Maya a la Atlántida de la zona dieciocho y que divide a la Colonia El Limón y Santa Elena III, no cumple con los objetivos propuestos que eran facilitar y mejorar la circulación del tránsito vehicular para beneficiar a los habitantes de las precitadas colonias, sin embargo y lejos de alcanzar esos objetivos, el problema se agudizo por varias razones entre las que se mencionan; la falta de convocatoria a los vecinos para conocer la realidad del problema, el cierre del arriate central que contaba con salidas alternas, la ubicación y diseño del redondel en cuestión, que además de presentar un peligro latente para los conductores tampoco es funcional, en virtud que son cuatro rutas las que accesan al mismo y que a un costado existe una parada de autobuses que obstaculiza la circulación vehicular, problema que se ha agravado considerablemente después de la construcción de la referida obra, repercutiendo en el tiempo utilizado para

²⁹ <http://definicion.de/eficacia/>. (Consultado: 6 de octubre de 2016).

conducirse a las diferentes actividades laborales y escolares que podría decirse que se duplicó, en lo económico el aumento del gasto por combustible debido a las grandes colas, en la salud el estrés que provoca a los usuarios y en el medio ambiente la contaminación por los gases que expelen los automotores por más tiempo de funcionamiento.

b) Principio de eficiencia

Según el diccionario de la Real Academia Española la palabra eficiencia proviene del latín *efficientia* y se define como “la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”.³⁰

Se puede decir entonces que la eficiencia es la capacidad para cumplir con un deber en forma asertiva realizando una labor con efectividad y responsabilidad, utilizando de manera adecuada los recursos y cumpliendo con los planes y tiempo previsto para la realización de las actividades propuestas.

Al analizar este principio y enfocarlo a la problemática expuesta, se deduce que el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala no cumplió con el mismo, partiendo de que no se tomó en cuenta la participación y opinión de los vecinos para su construcción, como tampoco se tiene certeza de que se hayan realizado estudios de impacto ambiental y sobre la carga vehicular que a diario utiliza estas vías.

³⁰ <https://es.wikipedia.org/wiki/Eficiencia>. (Consultado: 6 de octubre de 2016).

Se considera que la realidad que viven día a día los vecinos del sector, contrasta a los objetivos que supuestamente se esperaban, pues como ya se ha indicado es una mala obra que no tiene utilidad y lejos de traer beneficios agravo el problema que ya se tenía con anterioridad.

c. Principio de participación comunitaria

Se define como el “proceso social en virtud del cual grupos específicos de población, que comparten alguna necesidad, problema o centro de interés y viven en una misma comunidad, tratan activamente de identificar esas necesidades, problemas o centro de interés, toman decisiones y establecen mecanismos para atenderlas.”³¹

Al analizar este último principio y enfocarlo nuevamente a la problemática expuesta, se confirma que el Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, también ha incumplido con este principio, porque al realizar las construcciones y modificaciones iniciadas durante el penúltimo trimestre del año 2014 en las rutas mencionadas anteriormente, no se llevó a cabo la convocatoria respectiva a los representantes de las comunidades involucradas para poder determinar y establecer sus necesidades con el fin de ser tomadas en cuenta al momento de planificar dichas construcciones, con base a ello cabe señalar que la comunidad debe reconocerse como parte activa dentro de todo proceso comunitario y que toda obra autorizada por el Concejo Municipal en beneficio de una población debe realizarse en atención a los intereses colectivos de

³¹ Aguilar Idáñez, María José. **La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?**. Pág. 33.

estas, con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Al respecto es necesario señalar, que además de incumplir con la observancia de los anteriores principios, también se incumple con los procedimientos que para el efecto determina el Código Municipal, el cual establece los protocolos necesarios para una mejor solución a los problemas de la población y así evitar consecuencias negativas como en el presente caso, en ese sentido; el cuarto párrafo del Artículo 38 de la precitada norma establece que “cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión”.

En ese orden de ideas el Código Municipal en el Artículo 63 establece que “Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre”.

Al analizar el contenido de estos dos artículos, nos damos cuenta que el primero sugiere la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos por la importancia del asunto y el segundo por la trascendencia del asunto, es decir; una de las diferencias entre estos artículos son las palabras importancia y trascendencia que a su vez son sinónimos, y que quizá esto confunda a los miembros del Concejo Municipal, sin embargo; ambos finalizan así: el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras

partes del total de sus integrantes podrá acordar que la sesión se celebre y/o que tal consulta se celebre, por lo tanto; es incomprensible el incumplimiento de sus atribuciones, lo cual evidencia una clara violación al principio de participación ciudadana que la misma norma legal establece.

4.3. Objetivos

Un objetivo es el planteamiento de una meta o un propósito a alcanzar algo, en otras palabras, es una de las instancias fundamentales en un proceso de investigación, dicho esto y con respecto a la problemática objeto de la tesis intitulada consecuencias por incumplimiento del concejo municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano, se describen a continuación los objetivos generales y específicos como propuesta de alguna de las soluciones factibles a dicha problemática.

4.3.1. Generales

Como objetivos generales se encuentra la necesidad de establecer las consecuencias por incumplimiento del Concejo Municipal en sus atribuciones al no convocar a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano, y determinar la necesidad que el mismo cumpla con lo establecido en ley, previo a la construcción o modificación de las distintas calles y avenidas que interconectan a las colonias Maya y Atlántida de la zona dieciocho, ciudad, con el objeto de que se lleven a cabo las convocatorias respectivas para determinar y priorizar las necesidades de sus habitantes

y de las demás colonias que a diario hacen uso de esa ruta con el fin de evitar el caos vial que se produce en dicho lugar.

4.3.2. Específicos

Como objetivo específico se propone analizar la legislación vigente, respecto a las atribuciones del Concejo Municipal.

En consideración de lo anteriormente expuesto, cabe resaltar que al obviar los procedimientos establecidos en la ley, los miembros del Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, pudieron haber incurrido en varios delitos entre los que podría mencionarse como ejemplo el incumplimiento de deberes y abuso de autoridad, sin embargo y por la naturaleza de la investigación no se ahonda sobre los mismos, pues lo que se persigue es reiterar que previo a la realización de cualquier obra pública en beneficio de las comunidades, se tome en cuenta a los vecinos que conocen la realidad del problema que les aqueja y que conjuntamente con sus autoridades puedan encontrar soluciones con eficacia y eficiencia y no agravar más el problema como sucede en la actualidad.

Con ese propósito y el fin de reforzar el comentario anterior, deseo por su relación sobre el tema, citar algunas de las atribuciones generales del concejo municipal, contenidas en las literales a, c y e del Artículo 35 del Código Municipal, en las cuales literalmente establece:

a. Son atribuciones del Concejo Municipal, la iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales.

c. La realización de convocatorias a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas pública municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.

e. El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos.

Con una simple lectura de las literales anteriores se puede concluir, que los miembros del concejo municipal en el uso de las facultades o poderes que les corresponde deben someter a consideración un asunto antes de tomar una decisión y en el caso que nos ocupa, debieron haber tomado en cuenta las ventajas y desventajas que la misma traería a la población, velando así por los intereses colectivos y no por intereses particulares de un grupo político que en ese momento estaba en campaña y cuyo fin conjuntamente con algunos partidarios era hacerse notar para ganarse la simpatía de ingenuos votantes, lo que incidió en no priorizar las necesidades, obteniendo como resultado una obra sin beneficios y utilidad por la falta de planificación, control, evaluación y alejada a la preeminencia de los intereses públicos que determina la ley,

provocando además de las señaladas con anterioridad otras consecuencias que se desarrollan a continuación.

4.4. Consecuencias

Se entiende por consecuencia todo “efecto, resultado, hecho, suceso, acontecimiento que deriva de otro de una causa.”³²

Como se estableció con anterioridad existen varias deficiencias en cuanto al cumplimiento de los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico municipal por parte del Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, pero se hace énfasis en la falta de convocatoria a los vecinos para la búsqueda de solución a sus problemas, lo cual ha afectado el desarrollo normal de las actividades diarias en ese sector y la de los demás guatemaltecos que hacen uso de la ruta en cuestión, generando consecuencias económicas y sociales que les afecta gravemente, por la falta de observancia y cumplimiento de los procedimientos establecidos en las leyes que se mencionan, impidiendo el correcto desarrollo como ya se dijo, de las actividades de la comunidad y de la libre locomoción de la población guatemalteca en general.

4.4.1. Sociales

En términos generales se entienden como consecuencias sociales todas aquellas situaciones que no permiten el desarrollo o el progreso integral de una comunidad o de

³² Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pag. 156

uno de sus sectores y cuyas acciones para solucionar las mismas le competen al Estado mediante las acciones de gobierno para satisfacer las necesidades de la población a la que representa.

Sin embargo en el tema específico que nos ocupa, el incumplimiento de la convocatoria a que tienen derecho los vecinos para la toma de decisiones en los problemas que les afecta, podría considerarse una violación a sus derechos y por ende una consecuencia social.

Así mismo y en ese sentido pueden incluirse también otros derechos como el de la salud, la libre locomoción y el derecho a vivir en un ambiente sano, que debido a los problemas y atrasos que ha originado esta obra, han afectado el sistema nervioso de las personas provocándoles estrés, retrasado su movilidad y contaminado más su ambiente.

4.4.2. Económicas

Se comprende como consecuencias económicas todos aquellos acontecimientos previstos o imprevistos que afectan el patrimonio de una persona o institución.

En este aspecto se puede señalar, que las consecuencias económicas no sólo se manifiestan por la problemática ya expuesta, sino por diferentes causas que incluso no tendrían que ver con el tema objeto de estudio, sin embargo y por relacionarse con el mismo, citaré algunos ejemplos tales como: el aumento de la

demanda de transporte y la circulación vehicular, que han traído como consecuencia particularmente en el referido sector, el incremento de la congestión vial, demoras, accidentes, problemas ambientales y de salud, que por el poder adquisitivo de las personas, el fácil acceso al crédito, la reducción de los precios del combustible, la oferta en la compra venta de autos usados, el crecimiento de la población y la falta de políticas adecuadas para mejorar la red vial y la regularización del tránsito, se han agravado más y en consecuencia afectan el patrimonio de la población.

4.5. Posibles soluciones

Se piensa que habiendo determinado en el desarrollo de este trabajo; los problemas derivados de la realización de la obra que se cuestiona, contrastan negativamente con los propuestos por las autoridades municipales, que supuestamente eran los de beneficiar a la población en general que hace uso de la misma, por lo que se enfatiza que los malos resultados son producto del incumplimiento de las atribuciones que por ley les compete, y en ese sentido se hace un llamado al Concejo Municipal, como órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, para que se dé cumplimiento a lo que establece la ley en cuanto a las convocatorias o consultas que deban realizarse y así conjuntamente se busquen soluciones viables a los problemas sociales o de infraestructura.

Se considera que en la búsqueda de esas soluciones viables y en el entendido que la

que la mejora de los servicios, como es obvio, no se obtienen de forma independiente, y basada en el derecho de petición que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, se solicita que, se involucre a los vecinos para futuras oportunidades y conforme a los principios de corresponsabilidad y participación, se coordinen las acciones que en su momento se consideren pertinentes para la prestación de los servicios públicos, enmarcados dentro de los cánones de calidad y los principios de eficiencia, eficacia y participación ciudadana que se describen en el Artículo cinco del Código Municipal, para que los guatemaltecos puedan alcanzar sin ningún tipo de discriminación los niveles de calidad de vida y bienestar que se merecen sin importar la zona de la ciudad en que se resida.

Por lo tanto y tomando en cuenta, de que el arriate y la rotonda ya existen y que si el Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, a través de la Dirección de Obras no manda a demoler o rediseñar la misma, de forma personal y respetando el buen criterio de las personas o profesionales expertos en la materia, con el fin de coadyuvar en algo que alivie la problemática existente, en relación al congestionamiento y retraso que a diario vive la ciudadanía, se, describen algunas recomendaciones para que sean de utilidad y beneficio colectivo, siendo estas las siguientes:

- a) La vecindad pueden ser los o las protagonistas y pueden practicarse de inmediato:
- Los habitantes que residen o transitan por las rutas ya mencionadas deben de estar conscientes que el problema de tránsito afecta a todos y que si conducen

adecuadamente respetando los derechos de los demás, pueden ayudar a mejorar la circulación.

- Prever las actividades que se deben realizar durante el día y planificar el tiempo que se empleará para conducirse de un sitio a otro, para evitar cualquier retraso o percance.
- Si por alguna circunstancia ajena al conductor, con respecto a la buena previsión, se viaja contra el tiempo, se debe de evitar circular en sentido contrario a las vías ya establecidas, para poder evitar la puesta en peligro de la propia persona y de los demás.
- Al circular en fila, se debe evitar salirse de la misma para avanzar algunos metros porque aparte de exponer la vida propia y de los demás, se pueden provocar embotellamientos, que compliquen y retrasen más el viaje.
- La revisión y mantenimiento de los vehículos, es otra de las medidas que no solo ayuda a mantenerlo en óptimas condiciones, si no también da tranquilidad en el viaje, además de evitar algún imprevisto o desperfecto mecánico que pueda obstaculizar el tránsito.

b). Pueden sugerirse o solicitarse a las autoridades correspondientes a través de memoriales o a través de las redes sociales:

- Que se creen comisiones de expertos en tránsito, para corregir o mejorar el diseño de las vías señalizando apropiadamente las mismas.
- Capacitar de mejor forma a los Agentes de la Policía Municipal de Tránsito, orientándolos a evitar congestionamientos en sus intervenciones.
- Corregir la sincronización de los semáforos con el objeto de solucionar o disminuir los problemas del tráfico vehicular, de tal forma que se logre un equilibrio entre la movilidad, accesibilidad y seguridad tanto de los conductores, como de los peatones.
- Fomentar la educación vial de los ciudadanos para lograr mayor fluidez del tránsito en beneficio del público en general.
- Mejorar el estado de la red vial, para facilitar la circulación, evitar daños a los automotores y costos de reparación.

Para concluir acompañado de las acciones anteriores, implementar otras orientadas a recobrar la capacidad vial de las principales calles y avenidas, así como mejorar la conducta de los usuarios, en su actitud y forma de conducir aplicando y haciendo efectivas las sanciones.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La falta de observancia y cumplimiento de los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco por parte del Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, ha provocado grandes consecuencias económicas y sociales que afectan a los vecinos de las rutas que conducen de la colonia Maya a la Atlántida de la zona 18, derivadas de la no realización de convocatorias a los representantes de las comunidades involucradas, para determinar y priorizar las necesidades en la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano.

A pesar que Guatemala posee un ordenamiento jurídico amplio, refleja la necesidad de velar y supervisar por el cumplimiento del mismo, para garantizar la participación comunitaria y que toda obra pública y prestación de servicios públicos municipales se presten en beneficio de los habitantes.

Por lo expuesto, es necesario que el Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala vele por el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico para la toma de decisiones de políticas públicas de desarrollo urbano, y que busque mecanismos para solucionar el acrecentamiento de los problemas derivados de las construcciones realizadas con inobservancia de los procedimientos establecidos en la ley.





BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR IDÁÑEZ, María José. **La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?**. España: 1ª ed. Ed. Díaz de Santos S.A. 2001.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. t.II. Argentina: 10ª ed. Ed. Heliasta, 1976.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. t. II. Guatemala: 5ª ed. Ed. Orión, 2011.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo teoría general y procesal**. Guatemala: 20ª ed. Ed. Impresiones Gráficas, 2011.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**. México: 1ª ed. Ed. Punto Gráfico, 2002.
- <http://chapinesunidosporguate.com/wpcontent/uploads/2013/01/JurisprudenciaConstitucionalqueviolalaIniciativa4084.pdf> (Consultado: 07 de julio de 2016).
- <http://definicion.de/eficacia/>. (Consultado: 6 de octubre de 2016).
- [http://es.wikipedia.org/wiki/concejo/\(historia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/concejo/(historia)) (Consultado: 26 de mayo de 2016).
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_\(historia\)#cite_ref-1](https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_(historia)#cite_ref-1) (Consultado: 26 de mayo de 2016).
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_\(historia\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_(historia)). (Consultado: 6 de octubre de 2016).
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Eficiencia>. (Consultado: 6 de octubre de 2016).
- <https://jorgemachicado.blogspot.com/2012/01/municipio.html> (Consultado: 5 de julio de 2016).
- LINARES LÓPEZ, Luis. **Diccionario municipal de Guatemala**. Guatemala: (s.e). Ed.Serviprensa, S.A., 2009.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina: (s.e): Ed. Heliasta S.R.L. 1981.



Legislación:

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

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1964.

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley del Servicio Municipal. Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, 1987.

Ley Preliminar de Regionalización. Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.