

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



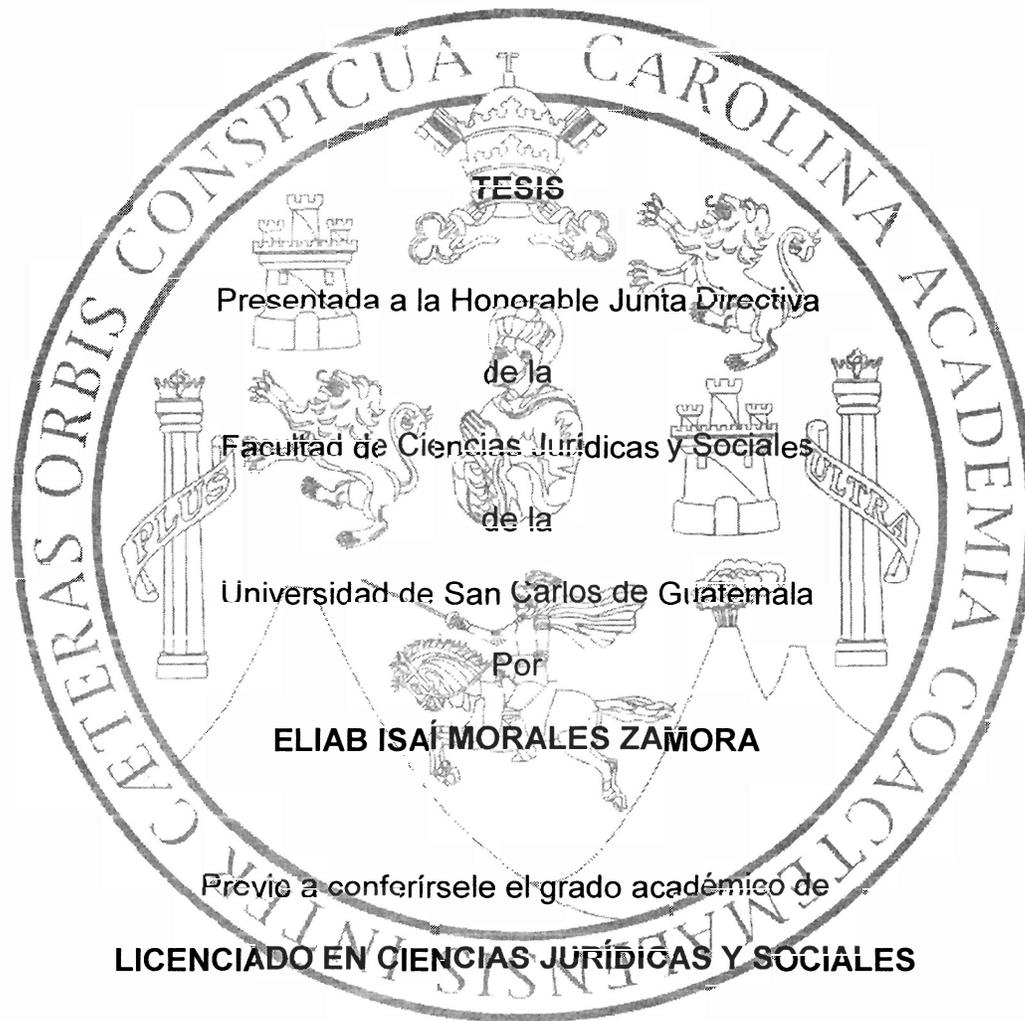
**LA FALTA DE CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA
VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS**

ELIAB ISAÍ MORALES ZAMORA

GUATEMALA, JULIO DE 2017

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

**LA FALTA DE CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA
VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS**



Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, julio 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:

Presidente: Lic. César Andrés Calmo
Secretario: Lic. Edgar Rene Ovalle Figueroa
Vocal: Lic. Edwar Gómez García

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima
Secretaria: Licda. Roxana Elizabeth Alarcon Monzon
Vocal: Lic. Héctor David España Pinetta

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 19 de noviembre de 2013

Atentamente pase al (a) Profesional, **LUIS FELIPE GODOY MORALES**
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
 _____, con carné _____
ELIAB ISAÍ MORALES ZAMORA _____, con carné _____
 200619716 _____
 intitulado **LA NECESIDAD DE CREAR LA LEY GENERAL DE EXPEDICIÓN DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA
 EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS
 ALCOHÓLICAS.** _____

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 declarara
 que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime
 pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 06 / 1 / 2014 f)

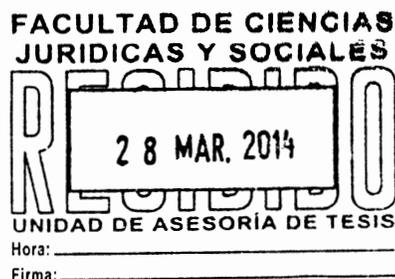
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
Licenciado
[Handwritten signature]
 M. en G. y N. en D.
 200619716





Lic. Luis Felipe Godoy Morales
Abogado y Notario
Barrio San Sebastián, Chiquimulilla, Santa Rosa.
Cel: 52917430

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



Estimado Licenciado:

Tengo el honor de dirigirme a usted con el objeto de informarle que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia de fecha diecinueve de noviembre del año dos mil trece, procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller Eliab Isaí Morales Zamora, titulado "LA NECESIDAD DE CREAR LA LEY GENERAL DE EXPEDICIÓN DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS", al cual recomendé la modificación del título propuesto, por el título siguiente: "LA FALTA DE CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS", dicha asesoría se realizó de la siguiente forma:

1. Se instruyó al estudiante a realizar una investigación objetiva y actualizada del tema, siendo en consecuencia el contenido final de la tesis de carácter técnico científico.
2. Se asesoró al estudiante para que utilizara los métodos y técnicas adecuados con el objeto de obtener una información cierta y valedera, habiendo utilizado los métodos deductivo, inductivo y descriptivo, así como las técnicas de entrevista, bibliográficas y documentales las que de conformidad con mi opinión fueron aplicadas adecuadamente.
3. El presente trabajo contribuye científicamente en gran manera, a establecer la falta de control que existen en los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y a la necesidad de que se cree un ordenamiento jurídico adecuado para establecer este control, el cual en la actualidad no existe.



4. Con respecto a la redacción que se sigue en el contenido de la presente investigación, con la asesoría brindada, la bibliografía que se ha consultado son *las adecuadas, la conclusión discursiva tiene congruencia con el contenido del tema elaborado.*

Por los motivos anteriormente expuestos, le informo que el trabajo de tesis de merito, cumple con los requisitos regulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y en consecuencia apruebo el trabajo de investigación, para los efectos subsiguientes.

Declaro expresamente que no existe ningún parentesco entre el estudiante y mi persona.

Sin otro particular me suscribo de usted, con respeto y estima.

Atentamente,


Lic. Luis Felipe Godoy Morales
Abogado y Notario
Colegiado No. 6213
Licenciado
Luis Felipe Godoy Morales
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 29 de mayo de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ELIAB ISAÍ MORALES ZAMORA, titulado LA FALTA DE CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.

Rosario





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida y por ser fuente inagotable de sabiduría. Gracias, porque cuando mis fuerzas flaquearon, tú las multiplicaste para alcanzar este éxito.
- A MIS PADRES:** Jorge Alirio Morales López, gracias por su apoyo incondicional a pesar de la distancia, por brindarme su amor y siempre aconsejarme a esforzarme para triunfar en la vida. Liliam Zamora López, por inculcarme el amor y el temor a Dios, por enseñarme el valor de la humildad y la honestidad, por ser un digno ejemplo a seguir, lo que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada por su amor y creer en mí.
- A MI ESPOSA E HIJA:** Yesika Estela Morales Alvizuris, por ser mi complemento, mi apoyo incondicional y mi ayuda idónea, gracias por su amor y comprensión. Dara Liliana Morales Morales por ser el motor de mi vida.
- A MIS ABUELOS:** Catalino Zamora y Esperanza López de Zamora, Laureano Morales y Herlinda López Q.E.P.D. Gracias por sus consejos, amor y oraciones que me permiten hoy alcanzar este triunfo.
- A MI HERMANA Y MIS SOBRINOS:** Damaris Aholibama Morales Zamora, Jorge Alberto del Cid Morales y Liliam Sofía Morales del Cid, porque mi vida no hubiera sido la misma sin ellos, gracias por su amor y su cariño.
- A MIS TÍOS:** Abner, Marta, Elí, Mainor, Doris Mabel de apellidos Zamora López y Blanca Estela Morales Lopez, porque siempre me brindaron su apoyo y oraciones. Mil gracias.



**A MI FAMILIA
Y AMIGOS:**

Por tantas alegrías, buenos y malos momentos, apoyo mutuo en nuestra formación profesional, por su cariño y aprecio, en especial a Helar David López García, Katty Rosmery Gudiel Colindres y Héctor Obdulio del Aguila García.

A: Dr. Luis Leal, Lic. Luis Alberto Zarceño Cano, Lic. José Ricardo Morataya Lemus (Q.E.P.D.), Lic. Cesar Elfidio Carrillo Barrera (Q.E.P.D.) y don José Baruk Valle ex alcalde municipal, por ser los precursores de la carrera de Derecho en el municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa.

A: Lic. Carlos Eduardo Cruz Véliz, Lic. Carlos Armando Castañeda Díaz, Lic. Luis Felipe Godoy Morales y Licda. Edna Merary Conde Reyes.

En especial a Lic. Saulo Pérez García por contribuir a los inicios de mi formación profesional, al Lic. Victor Enrique Pérez Morales, por brindarme su amistad, su apoyo incondicional y por contribuir grandemente a los conocimientos necesarios que me permitieron la culminación de mi carrera.

A MI IGLESIA: Asamblea de Dios Zoar, Chiquimulilla, Santa Rosa por ser parte esencial de mi crecimiento espiritual, en especial a mi pastor Pedro Castillo Navarajo y Directiva de Jóvenes.

A: La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por el título que hoy me otorga.



PRESENTACIÓN

La presente investigación es de tipo cualitativa, en cuanto a la falta de control de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es la realización del bien común. Sin embargo la falta de control de este tipo de establecimientos ha causado que dentro de los habitantes exista un consumo desmedido del alcohol, lo que se refleja en los índices de accidentes de tránsito, violencia familiar, alcoholismo, pobreza, etc.

El estudio de la investigación corresponde al derecho administrativo el que se encuentra inmerso dentro de la rama del derecho público. La investigación se realizó a partir del mes de noviembre del año 2013, en el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa; para la recolección de la información que sustenta el presente estudio. La investigación aporta la información teórica, técnica, datos estadísticos y estudio comparado, para establecer un procedimiento eficaz para la autorización y funcionamiento de este tipo de establecimientos.



HIPÓTESIS

La hipótesis de la presente investigación consta de dos variables, la dependiente y la independiente, siendo la primera: Actualmente en Guatemala no existe un debido control por el Estado del funcionamiento de los establecimientos destinados a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas, siendo la segunda: por la carencia de una ley que controle, regule y vigile el funcionamiento de estos y que la misma tenga aplicación municipal.

La presente hipótesis se generó de la falta de control por el Estado de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, por el consumo excesivo de la misma, y por el incremento en accidentes de tránsito y violencia familiar, tomando en cuenta a los establecimientos y a la autonomía municipal. En la investigación se usa la hipótesis de tipo causal ya que se utiliza una variable independiente (causa) e independiente (efecto).

La muestra que se utiliza para la presente investigación son los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Para la comprobación de la hipótesis se utilizó el método deductivo, para lo cual se analizaron: 1) el procedimiento actual sobre la autorización y funcionamiento de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, lo que confirma que los mismos ya no son adecuados a la realidad social y nacional; 2) las estadísticas sobre los accidentes de tránsito, lo que confirma que la actualidad la mayoría son producidos por personas que se conducen estado de ebriedad, 3) las estadísticas de violencia familiar, las que demuestran que tienen íntima relación con el abuso de las bebidas alcohólicas; 4) la autonomía municipal, lo que confirma que el gobierno municipal forma parte importante para el cumplimiento de los fines del Estado.

En consecuencia a lo investigado se comprueba que la hipótesis es válida, pues queda demostrado que en Guatemala no hay un debido control de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, por lo que es necesaria la creación de una ley que regule los procedimientos adecuados para autorizar el funcionamiento de este tipo de establecimientos, a través de una licencia emitida por el gobierno municipal.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Reseña histórica.....	1
1.2. Objeto de estudio	2
1.3. Definición.....	2
1.4. Ámbito de aplicación	4
1.5. Características	6
1.6. La administración pública	6
1.6.1. Elementos de la administración pública	8
1.7. Sistemas de organización de la administración pública	9
1.7.1. La centralización	10
1.7.2. La descentralización.....	11
1.7.3. La autonomía administrativa	14

CAPÍTULO II

2. La administración y autonomía municipal	17
2.1. La autonomía municipal	19
2.2. Características de la autonomía municipal.....	20
2.3. El municipio	22
2.4. La importancia de la administración municipal	24
2.5. Sistemas de gobierno municipal.....	27
2.6. Sistema de gobierno municipal en Guatemala	31
2.6.1. Órganos municipales.....	31



CAPÍTULO III

	Pág.
3. Establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa	37
3.1. Establecimientos públicos	37
3.2. Establecimientos comerciales	38
3.3. Establecimientos de venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas	40
3.3.1. Clasificación de los establecimientos	40
3.4. El municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa	44
3.4.1. Antecedentes históricos	45
3.4.2. Economía del municipio	46
3.4.3. Clases de establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas en el municipio.....	49
3.4.4. Problemas relacionados con el consumo excesivo de alcohol en el municipio	52

CAPÍTULO IV

4. La falta de control en los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas	55
4.1. Antecedentes históricos sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas en Guatemala	55
4.2. Legislación actual sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas en Guatemala.....	58
4.2.1. Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas Decreto 536 del Congreso de la República de Guatemala.	54
4.2.2. Disposiciones reglamentarias para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas, Acuerdo Gubernativo 221-2004 de la Presidencia de la República de Guatemala	62



Pág.

4.2.3. Trámite actual para registrar y autorizar un establecimiento dedicado a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas.....	66
4.3. Legislación mexicana sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas	67
4.3.1. Ley Sobre la Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de bebidas alcohólicas del Estado de Sinaloa	69
4.4. Principales problemas sociales como consecuencia de la falta de control de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas.....	74
4.4.1. Accidentes de tránsito	75
4.4.2. Violencia intrafamiliar	78
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	81
BIBLIOGRAFÍA	83



INTRODUCCIÓN

En Guatemala las normas que regulan el expendio y consumo de bebidas alcohólicas son la ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y fermentadas Decreto 536 del Congreso de la República y el Acuerdo Gubernativo 221-2004 que regula las disposiciones reglamentarias para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas, las cuales actualmente tienen poca aplicación.

El Artículo 41 del Decreto 536 del Congreso de la República regulaba la obligación de obtener una patente para las ventas de licor y aguardiente, sin embargo el mismo fue declarado inconstitucional según expediente número 1882-2003 ya que la patente no se exigía para aquellos establecimientos que querían vender cervezas, por lo que actualmente no se exige de ninguna patente para poder dedicarse a la venta de bebidas alcohólicas, lo que ha causado una proliferación de este de tipo de establecimientos, ya que el único medio por el cual se podía ejercer un control no existe, mismo que se refleja en los índices de accidentes de tránsito y violencia familiar.

En ese orden de ideas, se realizó el presente trabajo, habiéndose planteado en el plan de investigación la siguiente hipótesis: Actualmente en Guatemala no existe un debido control por el Estado del funcionamiento de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas por la carencia de una ley que controle, regule y vigile el funcionamiento de estos y que la misma sea de aplicación municipal. Asimismo, se trazó como objetivo, establecer la falta de control en los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

Ante los planteamientos anteriores, en este estudio se aportan elementos de conocimientos, teóricos, legales y sociales, habiéndose utilizado los métodos analítico, inductivo y sintético, así como las técnicas de investigación bibliográfica y de campo como entrevista y la observación; arribándose a la conclusión que confirma la hipótesis planteada, en el sentido que la investigación arroja datos reales y objetivos que demuestran que en la actualidad no existe un debido control de los establecimientos de venta y consumo de bebidas alcohólicas, lo que conlleva a la necesidad de la creación de una ley que faculte a los municipios autorizar, controlar, regular y vigilar por el funcionamiento de estos a través de una licencia de funcionamiento.

La tesis se estructuró en cuatro capítulos, de la siguiente manera: el primero, hace referencia al derecho administrativo, la administración pública y sistemas de organización de la misma; el segundo, se refiere a la administración y autonomía municipal, la importancia de la administración municipal; el tercero se trata de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa; y en el cuarto capítulo se hace un análisis de la falta de control de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, la legislación nacional y extranjera, el trámite actual para registrar este tipo de establecimiento y los principales problemas sociales por la falta de control de los mismos.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo se encarga de arbitrar los *caucos jurídicos que sean* necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando con ello la realización de los intereses de la comunidad.

Tiene a su cargo la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas.

1.1. Reseña histórica

El derecho administrativo, como toda rama de la ciencia, especialmente del ordenamiento jurídico, por excelencia de naturaleza social, se asienta en su estructura y se proyecta sobre la realidad histórica.

El derecho administrativo moderno encuentra su origen en las revoluciones liberales de los siglos XVII y XIX. El paso del antiguo régimen al Estado liberal supone el tránsito de las normas que se encontraban a disposición del monarca a un sistema que se caracterizó por la existencia de normas jurídicas aprobadas mediante asambleas representativas con carácter abstracto, general y permanente reguladoras del Estado con ciudadanos y de la existencia de controles institucionales vinculantes de los derechos individuales.



Después del proceso anotado y sobre todo posteriormente a las revoluciones liberales aparece el Estado liberal. Antes dichas revoluciones no se reconocían la igualdad de todos los hombres como principio jurídico.

El Estado de derecho es un presupuesto jurídico necesario del derecho administrativo. Por eso, el surgimiento y desarrollo del derecho administrativo, al menos, tal y como lo concebimos actualmente está vinculado a la evolución del sostenimiento del Estado al derecho.

1.2. Objeto de estudio

Antes de entrar a considerar la definición del derecho administrativo, es necesario analizar su objeto de estudio. Hay que considerar el estudio de la función administrativa, de ésta depende el cumplimiento de la finalidad que inspira a la administración pública (el bien común o bienestar general), consagrado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.3. Definición

Definiciones del concepto de derecho administrativo, hay tantas como autores y tratadista de la materia existen. Pero como toda ciencia que se va desarrollando de manera paulatina, las definiciones también se van desarrollando de la misma manera.

Al establecer las diferentes definiciones del concepto, es de hacer notar, que cualquier definición que se dé es válida. A continuación se presentan algunas.

“Es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas”.¹

“Derecho administrativo es una rama del derecho público compuesta por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del poder ejecutivo, del poder legislativo y de los entes públicos no estatales”.²

“El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y la actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado”.³

La definición anteriormente expresada, se creé que es la más adecuada, ya que se puede descomponer en sus elementos, los cuales se analizaran a forma de poder entender más la definición expresada.

¹ Parada Vásquez, José Roberto. **Derecho administrativo**. Pág. 45.

² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 26.

³ Garcia de Enterría, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 29.

- a) Abarca el estudio de sus principios, ya que los principios son una fuente importante del derecho administrativo, pues son la aplicación del principio de juricidad, que implica la aplicación necesaria de éstos, cuando el administrador no encuentra una forma adecuada al caso concreto, puesto que la juricidad es igual a resolver basándose en derecho.
- b) Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras en las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos, ya que la base fundamental de la función administrativa es la ley.
- c) Abarca el estudio de la función administrativa, que implica todos los actos, resoluciones, reglamentos y otros que debe desarrollar la administración.
- d) Estudia también las relaciones que regula el Derecho administrativo como lo son:
 - Relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares.
 - Relaciones que se dan entre particulares; y,
 - De las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones interorgánicas.
- e) También regula el control, visto desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc.

1.4. Ámbito de aplicación

En lo relacionado a las normas de organización, el derecho administrativo señala que los órganos e instituciones mediante las cuales actúa la administración pública son

desde los servicios centrales, los órganos desconcentrados, descentralizados y organismos dependientes de otras instituciones.

La mayoría de los mismos cuentan con características comunes, como lo son las diversas prerrogativas o poderes de carácter superior al que poseen los particulares.

En lo relacionada a las normas de funcionamiento, es de importancia anotar que el derecho administrativo se encarga de la regulación de la administración pública en donde los órganos administrativos solamente actúan investidos de potestades de carácter público, o sea, se encuentran revestidos de imperio.

“En tanto que en la vida privada los derechos y obligaciones se crean casi siempre por vía contractual, la administración debe, en interés del servicio público, poder imponer, unilateralmente, sin pronunciamiento judicial previo, y su decisión de ser tenida como jurídicamente válida en tanto que el interesado no promueva su anulación por el juez”.⁴

Se acostumbra distinguir entre la administración territorial y administración institucional, la cual en diversos grados en función del ordenamiento jurídico de que se trate, no ejerce ninguna potestad administrativa.

En las actuaciones, por lo general siempre existe un núcleo estrictamente administrativo aunque sea solamente para los efectos del procedimiento de formación de voluntad del órgano administrativo unipersonal o colegiado.

⁴ Meza Duarte, Leonardo Antonio. **Introducción al derecho administrativo**. Pág. 40.



1.5. Características

El derecho administrativo se caracteriza por:

- a) Por ser un derecho joven: se puede decir que surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.
- b) Por ser un derecho autónomo: es una rama autónoma del derecho que tiene sus propios principios generales y se autoestablece dentro de un sistema jurídico autónomo que es paralelo al derecho privado.
- c) Por ser un derecho dinámico: es más cambiante que cualquier otra ciencia jurídica, por la labor que desarrolla la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

1.6. La administración pública

Al señalar la administración no sólo se hace referencia a las diversas actividades que el Estado tiene que llevar a cabo para el cumplimiento de sus finalidades.

La administración también se encarga del análisis de los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y modo de funcionamiento.



La administración es “un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado”.⁵

La administración pública consiste en el sistema de gobierno, en el sistema político, o sea, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los interés públicos.

Pero además, la administración pública es la ciencia que tiene que ver con el gobierno y se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativas y judiciales.

En conclusión, la administración pública no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por si solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordinada.

Habiendo dado algunas definiciones de otros autores de derecho administrativo, que necesariamente trata lo relativo a la administración pública, se estableció una definición que se considera que es la más adecuada y se ve a la administración pública como: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág.4

dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.⁶

1.6.1. Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se puede resumir y explicar de la siguiente manera:

- a) **El órgano administrativo:** son todos los órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
- b) **La actividad:** los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.
- c) **La finalidad:** es el elemento teleológico de la administración pública, como analizamos dentro de la definición la administración pública tiene una finalidad y se puede afirmar que su finalidad es **el bien común o bienestar general** de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado en el Artículo 1º. que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.
- d) **El medio:** el medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el **servicio público**. La administración pública va a desarrollar su actividad, a través del servicio público.

⁶ Ibid. Pág. 11.

1.7. Sistemas de organización de la administración pública

Algunos autores denominan a los sistemas o técnicas de organización administrativa, formas de organización administrativa.

El Estado tiene su propia organización, que conforme a la Constitución Política, está estructurada por los tres organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El estudio de ésta investigación se encauza a la función administrativa, que realiza, principalmente, uno de estos organismos (el Ejecutivo) el que tiene su propia estructura, con características particulares de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

El funcionamiento de esta organización hace necesario la utilización de diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y los fines propios que se propone la administración. Estas formas de organización se determinan con base en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos que la componen, de la especialidad de la materia que desarrollan, y al territorio en que la ejecuten.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa: la centralización, descentralización, desconcentración y la autonomía administrativa.

1.7.1. La centralización

También se le denomina concentración administrativa, es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior ejecutivo.

“Se ha señalado que centralizar, significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales”.⁷

En la centralización, existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores. En cuanto a la jerarquía administrativa, es el elemento de la centralización en que se establecen las relaciones de subordinación que existen dentro de los órganos de la administración que es su base principal.

En lo que respecta a la competencia administrativa, se puede decir que es un elemento esencial dentro de la centralización administrativa y que viene a constituir el marco dentro del cual debe desenvolverse la actividad de un órgano.

Los elementos más importantes de la centralización son:

⁷ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 36.



- a) La unidad de mando, es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tiene la obligación de cumplir con las mismas, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo, a través del cual dirige la actuación de los subordinados.

- b) La jerarquía o concentración funcional, como elemento de la centralización lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro de los órganos de la administración y que es su base principal.

- c) El control que ejerce el superior, es una de las potestades de la jerarquía.

- d) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.

- e) La facultad de decidir y dirimir la competencia de los órganos infraordenados.

1.7.2. Descentralización

La descentralización administrativa, constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna, corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, no reciben órdenes del poder central.

La descentralización administrativa, puede ser conceptualizado en una forma muy concreta, como: “un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración”.⁸

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

“Al hablar de descentralización es esencial señalar los órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico”.⁹

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente, se encuentran a cargo de órganos colegiados, un ejemplo es la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se centra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, como el presidente de la Junta Directiva, el Alcalde municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

⁸ Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 220.

⁹ Rodríguez González, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración.** Pág. 29.

Entre las clases de descentralización administrativa es de importancia citar las siguientes:

- Descentralización por servicio: también llamada técnica o especial, “reposa sobre la base técnica. La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicio es, para la doctrina francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica”.¹⁰

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tiene que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica. En Guatemala encontramos una serie de instituciones descentralizadas como: La Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Tributaria, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc.

- La descentralización por colaboración: este tipo de descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y a consecuencia de ello, se le van presentando problemas para cuyas resoluciones se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionamientos políticos y los empleados administrativos de carrera.

¹⁰ Godínez Bolaños, Rafael. **Sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 2.

La descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no formar parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con ellas.

- La descentración por región: consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, lo que viene a permitir un mejor juego democrático entre los ciudadanos para escoger a aquellos que a su juicio tienen mejores conocimientos técnicos para llevar a cabo la misión encomendada, por lo que dichas personas al tener un mejor conocimiento de las necesidades locales cumplen en mejor forma su cometido al servicio de la comunidad.

1.7.3. Autonomía administrativa

La autonomía administrativa, puede ser conceptualizada en una forma muy particular como “un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal”.¹¹

¹¹ Calderón Morales. *Op. Cit.* Pág. 226.

Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y no deben tener ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privados.

Cabe mencionar que al participar un ente autónomo del presupuesto general del Estado, no quiere decir que haya una injerencia directa del Estado sino que más bien no la hay por cuanto que el órgano autónomo goza de independencia en la distribución adecuada de su presupuesto sin solicitar autorización a ningún otro órgano administrativo en su utilización.

La autonomía es una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, y eficaz en el ordenamiento jurídico general del Estado; eso es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas, por ello, a estas entidades se les denomina autónomas porque tienen poder de autoformación, es decir, que estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos.

Entre las clases de autonomías administrativas es de importancia señalar las siguientes:

- Autonomía institucional: se basa en los servicios públicos o en las funciones técnicas a cargo de las organizaciones autónomas. Esta autonomía no toman en cuenta los intereses de los departamentos o de los municipios sino el interés del servicio o de la función que debe estar a cargo del Ejecutivo pero se traslada a una organización autónoma con la finalidad de satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales.

- Autonomía por colaboración: se basa en funciones administrativas propias del Estado y que se trasladan a organizaciones autónomas privadas, que trabajan con entera independencia del Ejecutivo.

- Autonomía territorial: se basa en el territorio y puede adoptar diversas formas de organización: regiones, zonas, divisiones, circunscripciones o bien territorios. La principal autonomía territorial conocida en Guatemala es la de los municipios.

CAPÍTULO II

2. La administración y la autonomía municipal

El territorio de la república se divide para su administración en departamento y éstos en municipios.

En la Constitución Política de la República establece una serie de principios sobre los municipios, pero no realiza una ordenación acabada de la administración local, dedicándoles una atención notablemente inferior que el Estado y los departamentos.

Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio son la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local.

El contenido de la autonomía local según la Constitución Política de la República, se concreta entre otros, en los siguientes elementos:

- La elección de las autoridades que integran los órganos de los municipios.
- El derecho a obtener y disponer de recursos.

- Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

De conformidad con las reformas del Artículo 254 emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, se cambia la denominación de Corporación Municipal por la de Concejo Municipal. Así, establece la Constitución que el gobierno municipal será ejercido por un Consejo Municipal integrado por el Alcalde, síndicos y los concejales.

En el articulado constitucional, se intentan precisar los elementos de la autonomía local, en concreto, la Constitución determina la aplicación del sufragio universal en la elección de los electos locales y la suficiencia financiera para cumplir los fines propios de los municipios, aunque sin determinar en qué consistirán los ingresos propios de los municipios y fijando la obligación constitucional de que el Presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado incluya un diez por ciento de los mismos para las municipalidades del país.

Se establecen también una serie de principios generales de garantías para el ejercicio de la función del Alcalde y para los bienes municipales, así como la posible creación de juzgados municipales y de un cuerpo de policía local, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales, aunque sin establecer un listado de competencias y funciones precisas que deban ejercer, en todo caso, los municipios.

La falta de concentración de las competencias propias de los municipios, junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se detecta en la regulación constitucional de la administración municipal.

La autonomía municipal y el carácter plenamente democrático y electivo de los entes locales son los elementos más destacados y que producen mayores expectativas de la Constitución Política de la República.

2.1. La autonomía municipal

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso, este ha perdido toda conexión con su origen filosófico jurídico y, al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa.

“No existe, por tanto, un concepto pacífico de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se pueda deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto se incorpora en una Constitución para una determinada administración pública”.¹²

¹² Albi Fernández, Fabio Alejandro. **La crisis del municipalismo**. Pág. 34.

2.2. Características de la autonomía municipal

Las características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

- La autonomía municipal como exclusión: esta excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local.

Esta exclusión radical de controles administrativos sólo garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado.

- La autonomía municipal como garantía: la Constitución no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias

Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, si, como en el caso presente, la Constitución ha contemplado la autonomía local para los municipios. La legislación municipal y la legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir

competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

- La autonomía y capacidad de autoorganización: la autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de autoorganización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución. Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas.
- La autonomía y suficiencia económica: de poco le serviría a los municipios la autonomía si la misma no va acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias de las mismas. En la Constitución Política de la República establecen que las municipalidades deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios al municipio.

La Constitución Política de la República fija un diez por ciento del presupuesto del Estado para el ejercicio de las municipalidades.

Sin embargo la determinación de su importe es discrecional ya que depende lo que el Estado haya recaudado en sus ingresos propios, no está directamente vinculada a las necesidades efectivas de recursos económicos que precisan los municipios.

- Protección jurisdiccional a la autonomía local: no puede decirse si ésta sea efectiva si la propia Constitución o establece cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras administraciones públicas que invadan la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Estas características que integran la autonomía municipal, evidentemente definen un poder soberano del municipio dentro del Estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal tiene importantes consecuencias para la capacidad de actuación del municipio, que impiden que dichos entes puedan estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración estatal.

Los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del Estado, sin que, en ningún caso puedan regular dichas leyes un municipio como ente no autónomo dependiente de la administración estatal.

2.3. El municipio

Es definido como: "El conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en

determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.¹³

Los principales elementos del municipio son:

- a) El territorio: constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio.
- b) La población: son los habitantes de un distrito municipal. El vecino es la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en el distrito municipal o que tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza.
- c) La autoridad: son los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio o sea el alcalde, los síndicos y los concejales, que constituyen el Concejo Municipal.
- d) La organización comunitaria: que es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene la vida jurídica para colaborar con la administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.

¹³ Hernández Palma, Antonio. **Derecho municipal**. Pág. 24.

- e) La capacidad económica: esta se constituye por los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal: ingresos que por disposición constitucional del Estado debe trasladar a cada municipalidad, de conformidad con la ley que regula la distribución; el producto de impuestos que el Congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de prestaciones y empréstitos; ingreso por multas; tasas, etc.

Otro de los elementos que contiene el municipio es el elemento teleológico, que consiste en la finalidad y que se sintetiza en cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado los que se encuentran plasmados en la Constitución Política de la República el bienestar general o bien común; ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio económico, natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.

2.4. La importancia de la administración municipal

La constitución define una doble función institucional del municipio: por un lado, es una entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios.



El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula:
“División administrativa. El territorio de la República se divide para su administración en departamento y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por unos o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”

Y, por otro lado consiste en el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo.

En el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula:
“Gobierno municipal. El Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

Por tanto, en los municipios guatemaltecos, existen dos condiciones de naturaleza bien diferenciada: por un lado es una pieza o elemento de la organización territorial del Estado y, por otra, es una comunidad política representativa en sí misma.

La condición de parte de la organización territorial del Estado tiene implicaciones a nivel institucional y formal, tanto por lo que respecta a la utilización del municipio como referente territorial para la prestación de funciones estatales, como por las posibles delegaciones que el Estado haga a los municipios.

El Código Municipal Decreto No. 12-2012 del Congreso de la República de Guatemala regula al municipio como una comunidad política a la que las autoridades municipales principalmente el alcalde, síndicos, concejales, representan y tienen capacidad de autogobierno.

Este es el aspecto más relevante del municipio y lo que permite explicar sus funciones políticas más relevantes y la elección por sufragio universal igual, libre, directo y secreto de las autoridades municipales.

En los sistemas democráticos, el municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política del país, que no queda, pues, limitada a la representación general del parlamento estatal.

“Al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración, la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.¹⁴

La importancia más importante del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes. A medida que crece una empresa, se necesita delegar funciones con dos propósitos:

- 1) Que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema;
- 2) Que controle con más efectividad los resultados de las decisiones.

El municipio ya no puede tomar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, que pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades.

2.5. Sistemas de gobierno municipal

La gran tendencia de los Estados modernos es lograr la descentralización de la administración pública y estos lo logran a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan una administración pública centralizada, por lo que

¹⁴ Sánchez Morón, Miguel. **La autonomía**. Pág. 35.

el Estado se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales.

Los principales sistemas de gobierno son los siguientes:

- a) Sistema de democracia directa: el poder municipal en este sistema corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como cabildo abierto.

El que más se adapta a este sistema son los municipios pequeños, toda vez que existen problemas tan complejos, como los que se dan en las grandes urbes, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios.

En la actualidad en Guatemala lo relativo al cabildo abierto no es aplicable por lo extenso de las poblaciones de los municipios.

- b) Sistema democrático representativo: la representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al Alcalde o intendente en una forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de

vecinos, existiendo únicamente organismo formados por concejos que representan a la población.

Actualmente es el sistema que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se prestan en las grandes urbes. Es indispensable este sistema para la prestación de los servicios públicos municipales, que las grandes metrópolis necesitan.

- c) Sistema democrático, colegial o sistema inglés: este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada en 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 social.

En este sistema de gobierno existe un alcalde mayor, el cual es designado por el Concejo municipal para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene carácter de monarca representativo, es decir, no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad se justifica más en la dignidad que el poder.

- d) Sistema democrático de separación de poderes o sistemas francés: este se distingue del anterior, puesto que en aquél hay confusión de poderes y en el



francés existe una verdadera separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática.

En este sistema 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 y tiene una base puesto que recibe el mandato municipal del pueblo. De él reciben la investidura sus representantes mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

- e) Sistema autoritario o alemán: este nace de la realidad política del Estado alemán y es, por esencia, autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. 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 representados todas las clases sociales del municipio.

En cuanto a la estructura de este sistema es necesario mencionar las funciones de los elementos más importantes, siendo estos: el Concejo, el magistral y el burgo-maestre que se asemeja a la figura del Alcalde.

El Concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el órgano que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistrado que, aunque era elegido por el Concejo, actuaba con cierta independencia.



2.6. Sistema de gobierno municipal en Guatemala

Al analizar los sistemas de gobierno municipal, Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población.

En lo concerniente a la distribución de sus facultades, toman como base el sistema democrático de separación de poderes del sistema francés, siendo esta la que más se adecua 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.

Dentro del sistema de gobierno en Guatemala existen elementos que integran el municipio, la organización municipal y el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos, es un tema de especial importancia, ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo y del propio principio de autonomía local.

2.6.1. Órganos municipales

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del municipio. Así pues, al Concejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios.

Como ya se indicó en la Constitución Política de la República determina que los órganos que integran el municipio son el alcalde, los síndicos y los concejales. Por consiguiente, la ley deberá regular y atribuir funciones a estos órganos municipales y la capacidad de auto-organización municipal desarrollará el resto de la organización municipal.

Dentro de sus principales órganos están:

- a) El concejo municipal: que sustituye, en cuanto a las denominaciones, a las antiguas corporaciones municipales, en donde la corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad y se denomina corporaciones a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc.

El Concejo, es el órgano supremo de la administración municipal: que constituye un cuerpo colegiado pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

De allí que los Concejos municipales, como se han denominado, cuenten con facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia. La función esencial de estos órganos consiste en su manifestación de voluntad, vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos, etc., y



surte sus efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.

A parte de las atribuciones de gobierno que tiene el concejo municipal cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones.

El número de miembros del Concejo, concejales y síndicos, se integran con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, el número debe de ser par o impar, situación que opera cuando se toman resoluciones a nivel del Concejo municipal.

Sus competencias se encuentran reguladas en el Artículo 35 del Código Municipal Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

El Artículo 40 del Código Municipal se considera importante por cuanto se refiere a la votación de las decisiones que, como cuerpo colegiado, toma el concejo. Así, "Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal serán válidos si concurre el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros que legalmente lo integran, salvo los casos en que este Código exija una mayoría calificada. En caso de empate en la votación, el alcalde tendrá doble voto o voto decisorio".

b) El Alcalde: etimológicamente la voz “alcalde” proviene del árabe Alcadi que significa el juez, o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.

“En los primeros tiempos la denominación romana, algunas ciudades eran gobernadas por los pretores como magistrados supremos, y otros tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado Xvir Maximus. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la administración comunal los duumviri que eran los supremos magistrados municipales, nombrados por término de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios ediles”.¹⁵

Con respecto a las funciones tradicionales, el alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no sólo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas. Generalmente habían dos o más alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona, que, por razón del cargo que desempeñaba, ejerciera mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Dentro de la estructura de la administración municipal guatemalteca, el alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El Artículo 52 del Código Municipal regula: “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

¹⁵ **Ibid.** Pág. 37



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

Las atribuciones y funciones del Alcalde, se encuentran claramente establecidas en el Artículo 53 del Código Municipal y van desde la función administrativa del alcalde, la facultad de reglamentar con el Concejo municipal y, lo que es más importante, la representación que ejerce el alcalde dentro del órgano administrativo municipal.

- c) Otros órganos municipales, el juzgado de asuntos municipales: dentro de las administraciones municipales existen una serie de divisiones administrativas que no siempre se encuentran reguladas dentro del Código Municipal, sino que son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal. Dentro de estos tenemos al juez de asuntos municipales.

El Artículo 259 de la Constitución Política de la República regula lo relativo al juzgado de asuntos municipales: “Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde”.

Como se puede analizar el precepto transcrito, es una potestad de las municipalidades crear este órgano, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas. Se trata de un órgano administrativo, no jurisdiccional, con facultades sancionadoras.





CAPÍTULO III

3. Establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa

Por ser parte importante de la presente investigación se desarrollará el tema de los establecimientos destinados a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas. Tomando como muestra el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa.

3.1. Establecimientos públicos

Establecimiento público es: "Toda entidad u organización, dotada de bienes inmuebles, que desempeña una actividad o presta un servicio para la generalidad de ciudadanos o habitantes de un territorio que se encuentra en condiciones personales, cuando ellas requeridas, para poder valerse de tales instituciones o beneficiarse de sus fines. Establecimientos públicos son los bancos, bolsas y comercio, los locales destinados a espectáculos, los cafés y análogos, y casi siempre los de enseñanza y los de beneficencia"¹⁶.

Por su índole jurídica pueden revestir forma de asociaciones, fundaciones y corporaciones, creadas por acción gubernamental o privada. Su personalidad jurídica, cuando sus fines sean lícitos y estén reconocidos por el poder público, les permite poseer bienes, adquirirlos por actos inter vivos y mortis causa y comparecer a juicio.

¹⁶ Cabanellas. *Op. Cit.* Pág. 216.

Las bolsas son denominadas expresamente establecimientos públicos, y el mismo carácter poseen, sin duda alguna, todas las casas y lugares de contratación mercantil; ya que la misma denominación tienen las ferias, mercados y tiendas y la moneda con que se verifique el pago de las mercaderías compradas al contado en las tiendas o establecimientos no será reivindicada.

“No gozan de consideración de allanamiento de morada, por ejemplo, las cafeterías, tabernas, posadas, cantinas y demás establecimiento públicos, mientras estuvieran abiertos, pues al entrar o permanecer en ellos no es posible lesionar la inviolabilidad del domicilio en el lugar que se halla abierto al público”.¹⁷

3.2. Establecimientos comerciales

Los establecimientos comerciales o de negocio es el “Conjunto de bienes o de servicios coordinados y dispuestos por el empresario a los fines específicos del ejercicio de la empresa. El carácter y mayor o menor complejidad de los elementos que lo integran, dependen de la actividad empresarial perseguida.

Pese a la diferente naturaleza de los elementos y factores del establecimiento o negocio, se presenta como un objeto unitario en el tráfico jurídico. El empresario no necesita ser propietario o titular pleno de los elementos del establecimiento, le basta con tener sobre el título que se le permite organizarlos y destinarlos a la explotación empresarial.

¹⁷ Microsoft Corporation. **Diccionario encarta 2004.**

El derecho del empresario sobre el establecimiento se protege indirectamente mediante la variada tutela que el derecho dispensa a los factores colectivos de clientela”¹⁸

Por lo tanto los establecimientos comerciales son aquellos que se dedican al comercio de mercaderías, bienes o servicios en forma legítima, a cambio de un precio, en forma de compraventa, vendiendo las mercaderías a quienes las pida o se beneficie de ellas.

El principal final de los establecimientos comerciales, es el lucro, es decir, que la venta la hacen con el afán de percibir cantidad de dinero por el bien vendido. Al comerciante o empresario le interesa negociar la mercadería porque de la misma percibirá una ganancia, tomando en cuenta la oferta y la demanda.

El establecimiento es un elemento de la empresa; se constituye por el lugar en donde tiene su asiento. Un comerciante, según la complejidad de su organización comercial, puede tener un establecimiento principal y otros auxiliares, tanto para la sede como para las sucursales.

Establecimiento significa, entonces, el centro de las operaciones mercantiles, aunque haya comerciantes que no tienen establecimiento, como sucede con los mercaderes que trabajan en forma ambulante. Este elemento de la empresa es de los más importantes; y por eso la el Código de Comercio, le dedica un capítulo específico.

¹⁸ Tomas, Moro. **Diccionario jurídico**. Pág. 387.

3.3. Establecimientos de venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas

Éstos son establecimientos que se dedican primordialmente a la venta de bebidas alcohólicas, destiladas o fermentadas, para el consumo del ser humano. En esta clase de establecimientos los locales están acondicionados para esta actividad.

3.3.1. Clasificación de los establecimientos

Para efectos de estudio los establecimientos que se dedican al almacenamiento, distribución, venta o consumo de bebidas alcohólicas se clasifican en:

- **Establecimientos específicos para la venta y consumo de bebidas alcohólicas**

Se entiende por establecimientos específicos los siguientes:

- a) Bares, cantinas o cervecerías: los establecimientos dedicados preponderantemente a la venta de bebidas alcohólicas en envase abierto y al coqueo, para su consumo inmediato en el interior del mismo.
- b) Cabarets: los establecimientos que cuentan con un espacio propicio para ofrecer al público espectáculos o representaciones artísticas de grupos de baile folklórico o representaciones de danzas de otras latitudes, con música en vivo y en los

cuales se expenden bebidas en envase abierto y al copeo, para su consumo inmediato en el interior del mismo.

- c) Centros nocturnos: establecimientos donde presentan al público, espectáculos de bailes con música grabada y que no se encuentran contenidas en la fracción anterior y en los cuales se expenden bebidas en envase abierto y al copeo, para consumo inmediato en el interior propio del establecimiento; y
 - d) Discotecas: los establecimientos que cuentan con espacios adecuados para el baile, con música de aparatos electrónicos, conjunto o grupo musical y efectos de luces y sonidos especiales, en donde se expenden bebidas alcohólicas en envase abierto y al copeo, para su consumo inmediato en el interior del propio establecimiento y en el que puede realizarse espectáculos o representaciones artísticas.
- **Establecimientos no específicos, en los cuales se puede realizar en forma accesoria la venta y consumo de bebidas alcohólicas**

Se entiende por estos establecimientos los siguientes:

- a) Billares: los establecimientos que tienen áreas para practicar el juego de billar, pudiendo tener mesas para otros juegos permitidos y se expenden cervezas para su consumo inmediato dentro del establecimiento.



- b) Boliches: los establecimientos que tiene áreas para practicar boliche, pudiendo tener mesas para otros juegos permitidos y donde se expenden cervezas para su consumo inmediato dentro del establecimiento.

- c) Casinos, clubes sociales, deportivos, recreativos o clubes privados: los establecimientos que sostiene con la cooperación de sus socios y se dedican a dar servicio en forma exclusiva a socios e invitados, pudiendo contar con un área para el consumo de bebidas alcohólicas y para discoteca.

- d) Fondas, cafeterías, taquerías, cevicherías y antojitos: los establecimientos comerciales que ofrecen al público alimentos típicos o específicos y que pueden ser acompañados complementariamente con consumo de cerveza, en forma moderada, en envase abierto, dentro del establecimiento.

- e) Hoteles y moteles: los establecimientos públicos donde se proporciona hospedaje, además de diversos servicios integrados para la comodidad de los huéspedes, pudiendo contar con la venta de bebidas alcohólicas.

- f) Restaurantes: los establecimientos comerciales destinados a la transformación y venta de alimentos para su consumo en los mismos o fuera de ellos y en los cuales pueden venderse y consumirse bebidas alcohólicas exclusivamente acompañadas de aquellos; y

g) Salones de baile: los establecimientos destinados a la práctica del baile, con música de orquesta, conjunto o aparatos electrónicos, que pueden presentar adicionalmente espectáculos o representaciones artísticas para la diversión de los asistentes y expender bebidas alcohólicas en envase abierto y al copeo para el consumo inmediato en el interior del propio local durante los eventos.

- **Establecimientos donde puede realizarse la venta, más no el consumo de bebidas alcohólicas**

Se entiende por estos establecimientos los siguientes:

- a) Agencias, sub-agencias o distribuidoras: los establecimientos de recepción directa de fábrica de bebidas alcohólicas en envase cerrado o por caja.
- b) Depósito de vinos y licorerías: los establecimientos comerciales fijos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado o por caja.
- c) Destilerías: los establecimientos comerciales fijos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado o por caja.
- d) Minisupers y supermercados: los establecimientos comerciales dedicados a la venta de alimentos y toda clase de mercancía mediante el sistema de autoservicio y en la cual se puede contar con la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado; y

- **Establecimientos que se dedican en forma eventual y transitoria la venta y el consumo de bebidas alcohólicas.**

Se entiende por estos las instalaciones de servicio al público tales como salones de fiesta, centros sociales o de convenciones que se utilizan para eventos sociales, estadios, arenas de box y lucha libre, teatros, carpas, cines y en los lugares donde se desarrollan exposiciones, espectáculos deportivos, artísticos, culturales y ferias nacionales, regionales o municipales.

3.4. El municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa

Es el municipio de mayor extensión territorial en el departamento de Santa Rosa, cuenta con una extensión territorial de 499 km². Limita al norte con el municipio de Cuilapa y el municipio de Pueblo Nuevo Viñas, al sur con el Océano Pacífico, al este con los municipios de Santa María Ixhuc, San Juan Tecuaco, Pasaco y Moyuta al oeste con el municipio de Guazacapán y Pueblo Nuevo Viñas. El municipio es reconocido al promulgarse la Constitución Política de la República de Guatemala el 11 de octubre de 1985.

“El nombre proviene de Chiquimulí, por pertenecer el pueblo al reino de Chiquimula, posteriormente los vecinos agregaron el vocablo la, lo que hoy se conoce como Chiquimulilla, en lengua xinka se pronuncia chucujumajai, son su eslogan “ciudad del

canal”; tiene dos ferias titulares: las fiestas de la Santa Cruz del 1º al 4º de mayo y las fiestas navideñas del 21 al 25 de diciembre”.¹⁹

3.4.1. Antecedentes históricos

El municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa, estuvo habitado por el pueblo xinka, quienes se distinguieron por su bravura ante la conquista española, tal como lo cita el documento “las tierras comunales xinkas de Guatemala”.

Las crónicas de la conquista contienen menciones esporádicas a las campañas militares que llevaron a su sujeción por el imperio español. Uno de los documentos que se refiere a los xinkas en esas crónicas dice que durante la campaña de Pedro de Alvarado en oriente y la costa sur, al ingresar actualmente por Guazacapán, Santa Rosa, se enfrentó con poblaciones que hablaban un idioma distinto al maya y del pipil que conocía, probablemente se trataba de los xincas.

Los primeros pobladores fueron migrantes y descendientes de la raza pipil, del reinado de Guazacapán que poblaron lo que hoy es el barrio San Sebastián y barrio Santiago; el centro lo poblaron descendientes españoles. “Las primeras familias migrantes fueron los Morales Pivaral, Melgar, Flores, González, Pretty, Avendaño, Díaz, Estrada, Moreno, del Busto, Martínez que habitaron en casas formales de paredes de adobes...”²⁰

¹⁹ Martínez Pérez, Alejandro. **Chiquimulilla, ayer y hoy**. Pág. 63.

²⁰ **Ibíd.** Pág. 1.



3.4.2. Economía del municipio

El municipio de Chiquimulilla, es uno de los municipios más importantes en la economía del departamento de Santa Rosa, es el de mayor extensión territorial y el de los más antiguos, su ubicación geográfica le permite un fácil acceso. su topografía es apropiada para el desarrollo de la producción agrícola diversas, producción agropecuaria, considerada principal actividad económica y el sector de comercio que se ha desarrollado grandemente en los últimos años, convirtiendo al municipio en el centro de los negocios de la región.

Según el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2011 el municipio cuenta con una población de 47,275 habitantes, lo que lo sitúa como el municipio más grande en población de todo el departamento de Santa Rosa.

Sus principales fuentes de ingresos se dan a través de la producción agrícola del algodón, café, tabaco, arroz, frijol, caña de azúcar, hule, maíz, ajonjolí, loroco, pacaya, achote, jengibre, pashte y cítricos. La producción de lácteos como el queso, crema, mantequilla, quesillo y requesón; y la producción frutera del jocote, coco, marañón, mango, guayaba, nance, naranja, mamey, banano, plátano, guanaba, paterna y la mandarina.

“Según el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2011 el 36% de la población mayor de 17 años del municipio se considera económicamente activa. El 50% de esta población económicamente activa (PEA) se identifica como trabajadores

no calificados, estando por arriba de la media departamental (46%), lo que muestra la necesidad existente de impulsar la formación técnica de recursos humanos para la productividad.

El 56% de la PAE trabaja en el agro, siendo la producción más importante la caña de azúcar, ganadería, pesca artesanal granos básicos (maíz y frijol) y frutos tropicales. En los últimos años se ha incrementado dentro del territorio el cultivo de caña de azúcar, colocándose en uno de los primeros lugares desplazando la actividad ganadera del municipio. En la industria y el comercio trabaja el 31%, sobre todo en las microrregiones del casco urbano y en la aldea del Astillero²¹

El comercio y la industria a través de los años han ido evolucionando en el municipio, anteriormente la economía se manejó por la compra-venta y el servicio jornal, en esos años se usaba como monedas el peso y los centavos, un peso lo habían en moneda que equivalía a otras monedas de 4 reales; en reales habían fichas de 1 cuartía, ½ y 2 reales, habían billetes de 2.00 pesos y 50 centavos después se maneja el quetzal, muchos pobladores guardaban el dinero en un bote y lo enterraban en la tierra.

“Al pasar de los años apareció el Almacén “Los Leones” de Don Humberto León que sirvió como banco; así se guardaba el dinero, se anotaba en libreta lo ahorrado sin

²¹ <http://www.deguate.com.gt/municipios/pages/santa-rosa/chiquimulilla/economia.php#.UpdfucRLOHg>. (consultado el 28/11/2013)

ganar interés alguno. El despegue económico surge del año 1945 en tiempo del Dr. Juan José Arévalo, Presidente de Guatemala”.²²

El impulso del comercio en el municipio se dio por la necesidad de las personas de ofrecer un producto, inclinadamente estos productos se vendían en una mesa instalada a la puerta de la casa, después se vendían en los ándeles, poco a poco las ventas se acercaron al centro.

En 1952 se construye una galera donde actualmente está instalado el mercado, el cual fue restaurado por Mario Estrada Orozco, en 1968 ante la demanda comercial se construye el mercado número 2 por el alcalde municipal Manuel Lara Monterroso con instalaciones modernas, propias a cada producto, hasta que el año 2002 se construye un emporio comercial llamado La terminal.

La industrialización se dio gracias a los migrantes españoles quienes trajeron maquinaria que proceso los productos provenientes de la agricultura y la ganadería, fue así como se instaló el primer beneficio de arroz.

“Don Humberto Pretty, instaló una chichera de vinos y licor, posteriormente envasó el licor añejado “El Conejo”, famoso en toda la zona y el departamento por el cocido y el espeso, hecho de dulce, afrecho de arroz y otros ingredientes”.²³

²² Martínez Pérez. **Op. Cit.** Pág. 3.

²³ **Ibíd.** Pág. 5.

Siendo este el primer antecedente histórico de un establecimiento destinado a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa.

3.4.3. Clases de establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa

Actualmente el casco urbano del municipio, los establecimientos más comunes dedicados a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas tomando en cuenta la clasificación antes mencionada, son las siguientes:

- **Establecimientos específicos para la venta y consumo de bebidas alcohólicas**
 - Bares: actualmente hay ocho, los que se encuentran divididos uno en el barrio Santiago, seis en el barrio El Milagro y uno en el barrio Belén.
 - Cantinas: actualmente hay 15, las que se encuentran divididas dos en el barrio Santiago, ocho en el barrio El Milagro, una en el barrio Belén, una en el barrio Champote, dos en el barrio San Sebastián y una en la colonia 19 de septiembre.
 - Cervecerías: actualmente hay cuatro, las que se encuentran divididas dos en el barrio Santiago, una en el barrio El Milagro y una en el barrio San Sebastián.
 - Discotecas: actualmente existe una y se encuentra en el barrio el milagro.

La mayoría de estos establecimientos se encuentran distribuidos en un rango de unas tres cuadras del barrio El Milagro, lo que ha llegado a considerar a ésta, la principal zona roja del municipio, la cual dentro del municipio es conocida como “la calle de la perdición”.

En la investigación se observó que ocho de las cantinas no cuentan con un nombre comercial y una de ellas se encuentra a unos escasos 10 metros de una iglesia evangélica, una de las cervecerías se encuentra a un costado del parque central del municipio únicamente dividida por la reja de seguridad del mismo.

En casi todos los establecimientos las personas que atienden son mujeres, en dos de estos establecimientos se observó la presencia de dos jóvenes menores de edad de sexo femenino.

- **Establecimientos no específicos, en los cuales se puede realizar en forma accesoria la venta y consumo de bebidas alcohólicas**
 - Cevicherías: actualmente existen tres, las que se encuentran en el barrio Santiago.
 - Cafeterías: actualmente existen tres, las que se encuentran en el barrio Santiago, dos en la parte baja y la otra a un costado del parque central.

- Restaurantes: actualmente existen seis, las que se dividen dos en el barrio Santiago, tres en el barrio El Campamento y una en el barrio El Champote.

En una de las cevicherías se observó que no se ofrece al público el alimento específico de este tipo de establecimientos (los ceviches) y el mismo únicamente se frecuenta para el consumo de las bebidas alcohólicas, en el establecimiento se observó la presencia de dos menores de edad aproximadamente de tres y cinco años.

Las cafeterías y restaurantes en el municipio existen más que las citadas en la investigación, pero para fines de la misma únicamente se toman en cuenta aquellas en las cuales su único fin es la venta de bebidas alcohólicas, para el consumo en el mismo establecimiento, uno de este tipo de establecimiento se encuentra a unos metros del campo escolar del municipio y en época escolar se puede ver muchos estudiantes con sus respectivos uniformes ingiriendo bebidas alcohólicas.

- **Establecimientos donde puede realizarse la venta, más no el consumo de bebidas alcohólicas**
 - Agencias: actualmente hay una agencia distribuidora de bebidas alcohólicas la cual es la que distribuye a los establecimientos que existen en el municipio y municipios cercanos.
 - Licorería: en el municipio existe una la cual la que se encuentra enfrente de una iglesia evangélica.

- Supermercados: actualmente existen despensa familiar, maxidespensa y super24, en los cuales también se venden bebidas alcohólicas.

3.4.4. Problemas relacionados con el consumo excesivo de alcohol en el municipio

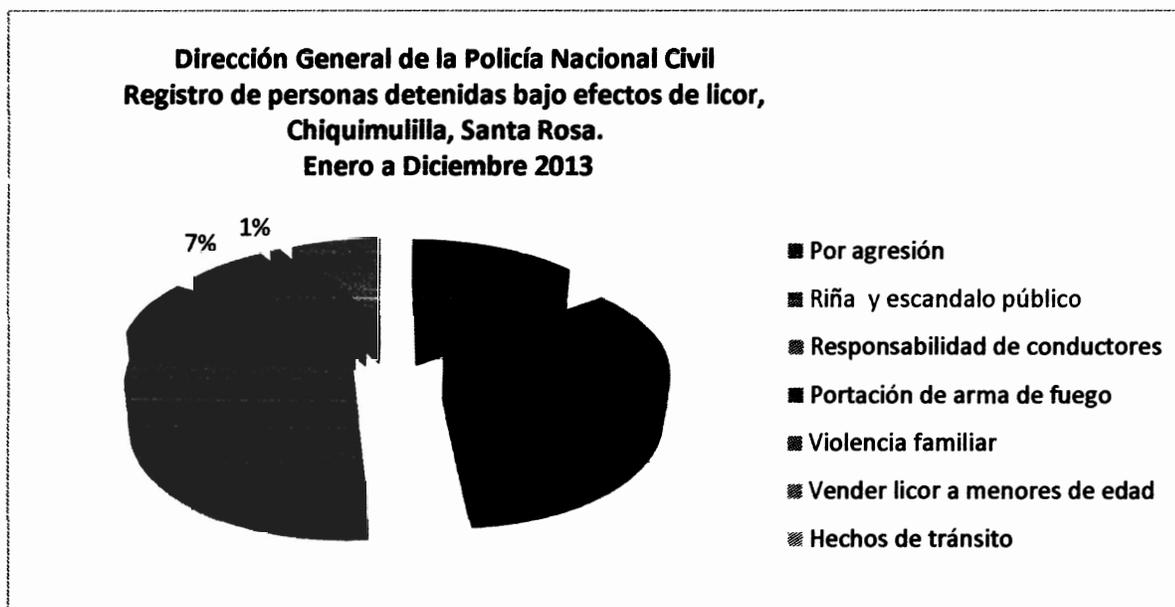
Los días en que más se frecuentan estos tipos de establecimientos son los viernes y fines de semana, existiendo un incremento los mediados y fines de mes, siendo estos días en los que más se puede observar a personas la mayoría de sexo masculino sin embargo existe un número personas de sexo femenino, días en los cuales se aumentan los índices de violencia en el municipio.

Se puede observar en las principales calles y avenidas un gran número de personas en estado de ebriedad.

Según información recabada de la sub estación 32-41 de la Policía Nacional Civil del municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa, hasta la fecha del 16 de diciembre de 2013 van 115 personas detenidas bajo efectos del licor.

Siendo los motivos agresión, riña y escándalo público, responsabilidad de conductores, portación de arma de fuego, violencia familiar, vender licor a menores de edad y hechos de tránsito.

Los cuales se detallan en la siguiente gráfica:



Fuente: sub-estación 32-41 Chiquimulilla, Santa Rosa

La principal causa por detención de personas bajo estado efectos del licor es la riña y escándalo público y la responsabilidad de conductores, la mayoría de estas detenciones tienen lugar en los barrios El Milagro, Santiago y en la Calzada de ingreso al municipio.

Actualmente la municipalidad del municipio de Chiquimulilla, Santa Rosa y la sub-estación de la Policía Nacional Civil no ejercen ningún control sobre los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas ni cuentan con registro de los mismos.



CAPÍTULO IV

4. La falta de control en los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas

Guatemala es uno de los países de América en los cuales se consume en exceso las bebidas alcohólicas y en el cual existen muchos establecimiento que se dedican a la venta y consumo de bebidas alcohólicas

4.1. Antecedes históricos sobre la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en Guatemala

En los inicios de la capitanía general de Guatemala con el asentamiento de la Real Audiencia en 1748, todas las bebidas fermentadas eran consideradas como ilegales, por lo que se combatió y frenó su producción durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Porque su fabricación libre y sin control no le significaba ingresos a la Real Hacienda, pues en ese aspecto la legislación no era clara.

A partir de siglo XVI, en Guatemala se estableció un cambio histórico en las leyes que normaron tanto las leyes que normaron tanto la elaboración, como la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico. El historiador Rubio Sánchez sostiene que desde 1524, año de la conquista, hasta la fecha de independenciam en 1821, se fabricó cerveza durante ocho años. Un permiso que consta es el otorgado a Antonio Rodríguez, en

1738, en la muy leal y muy noble ciudad de Santiago de los Caballeros de Goathemala, no así en otras provincias²⁴.

En apariencia, los vinos procedentes del Perú se comercializaban y vendían con éxito en Panamá y en Goathemala. Ante esa medida, y por considerarse perjudicados, los incipientes cerveceros ejercieron presión económica y política. El gobierno decidió modificar de nuevo la legislación con la emisión de un reglamento el 23 de agosto de 1746, que permitió la producción, consumo y venta de bebidas alcohólicas. Aun así, el número de tabernas se redujo a catorce. Antes de esa fecha, se ignoraba cuántos de esos establecimientos operaban.

Con el fin de agenciar recursos para las precarias arcas gubernativas centroamericanas el gobierno autorizó en 1821 la producción y venta de bebidas embriagantes, el aguardiente y la chicha, la que en el Nuevo Reino de Granada se expedía a inicios de la época colonial en establecimientos denominados chicherías. Se ignora si en el Reino de Goathemala se utilizaba ese nombre para denominar a los establecimientos que despachaban esa bebida, solo se sabe que las autoridades para su venta se hacían por medio de subastas, a la usanza de los virreinos de la Nueva España y del Perú.

En 1832, Mariano Gálvez, Jefe del Estado de Guatemala, ratificó las autoridades para el negocio de venta de chicha, así como el expendio de otras bebidas alcohólicas, siempre bajo el sistema de remates al mejor postor ocasionó la proliferación ilimitada de estos establecimientos, algo que derivó en un alto consumo de licores, en especial en

²⁴ <http://www.museocerveceria.com/historia-bebidas> (consultado el 17/12/2013)

las poblaciones con mayor presencia indígena. Ese sector constituyó el mayor porcentaje de captación fiscal durante 1839, puesto que el ingreso total ascendió a cincuenta y un mil novecientos cincuenta y ocho pesos, equivalente al 40.5 % de la captación fiscal.

Durante los dos años en los que Miguel García Granados ocupó la presidencia de Guatemala, se tomaron diversas medidas de carácter tributario. Entre estas destaca el decreto número 19, promulgado en octubre de 1871, que derogaba leyes, decretos y resoluciones proteccionistas dirigidas a la fabricación y venta de licores importados. Al mismo tiempo, se establecieron cuotas mensuales por la destilación y venta de aguardiente y chicha.

El presidente Barrios emitió después el decreto número 175 que modificaba el promulgado en 1871. Esta nueva ley tenía como objeto evitar en lo posible la defraudación de las rentas y velar por la moralidad pública.

La protección arancelaria decretada por Justo Rufino Barrios promovía y protegía a la industria cervecera y a la licorera, al conceder incentivos fiscales y amparo en las tarifas impositivas. Estas resoluciones mantuvieron su vigencia, con algunas reformas, hasta la renuncia del general Ubico, en 1944. En ese periodo, las mismas favorecieron a las incipientes empresas licoreras y cerveceras de la época, por lo que todas las que operaron o se crearon a partir de esa legislación tuvieron la misma oportunidad de desarrollo.

4.2. Legislación actual sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas en Guatemala

A partir de la revolución del 20 de octubre de 1944 con la caída del general Ponce Vaides, supuso el fin de la etapa liberal y la adopción de la Constitución Política de la República de Guatemala del 11 de marzo de 1945.

Por lo que se hace necesario hacer un análisis sobre la legislación vigente que regula lo referente a la venta y consumo de bebidas alcohólicas en Guatemala.

4.2.1. Ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y fermentadas Decreto 536 del Congreso de la República de Guatemala,

La misma fue promulgada el 30 de julio de 1948 por el Congreso de la República de Guatemala, en el año cuarto de la revolución.

Y la misma entró en vigencia ya que la actual ley de ese entonces era contraria a los preceptos contenidos en los Artículos 23 y 80 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En el capítulo I hace referencia a la clasificación de los alcoholes, los que divide en: alcohol ordinario, alcohol rectificado y alcohol desnaturalizado, define a las bebidas alcohólicas como a aquellas que contienen alcohol en una proporción de hasta cincuenta grados y las divide en: bebidas alcohólicas destiladas de las que se obtiene el



aguardiente, coñac, ron, ginebra entre otros, y las bebidas alcohólicas fermentadas de las que se obtiene la cerveza y el vino, a las cuales se les aplica la ley.

En el capítulo II regula lo relativo a la fabricación del alcohol, bebidas alcohólicas y fermentadas en el cual en la parte conducente del Artículo 5 regula "... El administrador de Rentas o Agente de la Tesorería Nacional, es el encargado de extender las licencias respectivas a quienes lo soliciten. En caso de que éstas sean denegadas, el interesado podrá recurrir a la Dirección General del ramo y en último caso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público...".

Entidades que en la actualidad son la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas, cabe mencionar que según la ley toda persona jurídica o individual puede dedicarse a la fabricación de estos productos.

En el capítulo VII regula las ventas al por menor, para lo cual los establecimientos destinados a la venta de licores y aguardientes deben tener su respectiva patente en el cual el Artículo 41 regulaba "Las patentes para las ventas de licor y aguardiente nacionales y extranjeros, se extenderán por las Administraciones de Rentas y Agencias de la Tesorería Nacional respectivamente, según lo solicite el interesado y su impuesto será satisfecho en el momento de adquirir la patente..." artículo que fue derogado por la Corte de Constitucionalidad según expediente número 1882-2003 sentencia de fecha 7 de octubre de 2004, el cual más adelante se analizará.

En el Artículo 50 siempre del mismo capítulo regula: “Es prohibido el establecimiento de ventas de bebidas alcohólicas y fermentadas a menos de cien metros de los edificios ocupados por planteles de enseñanza, cuarteles del Ejército y edificios de las Guardias de Policía...” prohibición que debería de extenderse no solo a estas entidades, si no a instituciones públicas, iglesias de cualquier culto, los parques, centros de recreación, jardines y otros similares.

El capítulo VIII el cual está compuesto únicamente por el Artículo 54 regulaba la venta de cerveza y vinos de producción nacional y el cual establece: “En las cervecerías puede expendirse cerveza y vinos por vasos, sin ninguna limitación de horas”... el cual fue derogado por el mismo expediente ya citado.

El capítulo IX establece lo relativo a las patentes que según el Artículo 58 de la misma ley regulaba los requisitos para la respectiva solicitud “... La solicitud deberá contener los requisitos siguientes: a) Lugar donde se desee establecer la venta; b) Dirección y número de la casa. En todo caso, las señales que identifiquen el local; y c) La seguridad que ofrezca para garantizar el cumplimiento de la ley y de los respectivos reglamentos”. Artículo que también se encuentra derogado. Requisitos que no serían acordes a la realidad de nuestra sociedad, ni suficientes para garantizar el debido funcionamiento de los mismos.

En el Artículo 60 regula: “Las patentes de bebidas alcohólicas, se concederán únicamente en la poblaciones donde haya municipalidad, así como en las aldeas y caseríos donde exista autoridades auxiliares...” sin embargo no se hace mención de



cual es el papel que estos juegan en la emisión de dicha patente, ya que en la actualidad los mismos no tienen ninguna injerencia en este tipo de establecimientos

Los demás artículos de la ley en mención no se analizan ya que no son relevantes para la presente investigación. La ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y fermentadas, efectivamente trata de establecer un control a los establecimientos dedicados a la venta y fabricación de este tipo de bebidas, sin embargo en el afán de fijar ese control, se impusieron controles adicionales, que no son aplicables a los vendedores de cerveza, y si aquellos vendedores de bebidas alcohólicas, destiladas y fermentadas que no sea cerveza.

Tales como la que regulaba el Artículo 41 y en la cual se establecía la obligación de obtener una patente para la venta de aguardiente y licores, misma que no se obliga a obtener a los establecimientos que deseen vender cerveza, siendo esta y las otras disposiciones violatorias de lo dispuesto en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República, por estar dando un trato distinto a sujetos que están en iguales condiciones.

Artículos que por estar derogados, en la actualidad no se exige autorización o patente para vender bebidas alcohólicas ni existe una entidad que la emita, el único requisito sería estar inscritos en el Registro Mercantil. Cabe mencionar que la ley hace mención de un reglamento el cual hoy en día no existe, la misma tiene sesenta y cinco años de entrada en vigencia y la misma ya no está adecuada a la realidad social de nuestro país.



4.2.2. Disposiciones reglamentarias para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas, acuerdo gubernativo 221-2004 de la Presidencia de la República de Guatemala

El mismo establece que el Estado se organiza para brindar protección a las personas por medio de todas sus organizaciones y recursos, en la defensa de la persona y la familia, teniendo como fin supremo el bien común, garantizando así la vida, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral de los habitantes. Así mismo agrega que es necesaria una modificación reglamentaria para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas, dentro del territorio nacional, adecuándola a la realidad nacional.

Lo cual sería trascendental si la misma fuera clara y precisa, ya que introduce normas de tipo sancionador, sin comprenderse si se trata de tipo administrativo o de tipo penal, lo cual haciendo un análisis nos encontramos con normas de tipo administrativo de poca aplicación, ya que el principio de reserva de ley regula que solo pueden crearse normas penales por el Organismo Legislativo, surgiendo la duda si se trata de normas disciplinarias de tipo administrativo, dado que no menciona la forma de hacerlas efectivas.

El Artículo 1 del cuerpo normativo en mención regula: "Se prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas fermentadas o destiladas, de lunes a domingo de una (01:00) a siete (07:00) de la mañana, en los establecimiento comerciales abiertos al público cualquiera que sea su categoría o naturaleza, incluyendo: discotecas,

restaurantes, comedores, centro nocturnos, cantinas, bares, expendios de dichas bebidas, hoteles o pensiones; así como supermercados, automercados, abarroterías, tiendas de conveniencia y establecimientos comerciales similares.

El incumplimiento de esta disposición será sancionada con multa de cien mil quetzales (Q. 100,000.00), y dará lugar al inicio del expediente para la cancelación de la patente, licencia o permiso otorgada a la persona individual o jurídica propietaria del establecimiento. Esto sin perjuicio de las acciones penales que correspondan conforme a otras leyes.

A las personas individuales que coadyuven a incumplir esta disposición por razón de su actividad económica o trabajo o en que los horarios mencionados se encuentren consumiendo cualquiera de las bebidas aludidas en los establecimientos anteriormente indicados, se les impondrá una multa de cinco mil quetzales (Q. 5,000.00), sin perjuicio de las acciones penales que correspondan conforme a otras leyes”

La anterior disposición regula una multa de cien mil quetzales, pero no se establece el trámite para la imposición de la misma, lo cual atrae un problema toda vez que a nadie se le pueden restringir sus derechos sin haber sido citado, vencido y oído en juicio preestablecido.

Cabría entonces la creación de un reglamento que regule el proceso para la imposición de dichas infracciones y los inspectores o ejecutores para el cumplimiento de esta

normativa, ya que la ley por sí sola no tiene peso sino con las personas que se encarguen de cumplirla.

El Artículo 2 regula: “Se prohíbe a cualquier hora ingerir bebidas alcohólicas fermentadas o destiladas en la vía pública, así como en aquellas áreas adyacentes a los lugares que éstas se expendan. A quienes incumplan este artículo se les sujetará a las disposiciones contenidas en el libro tercero del Código Penal”.

Disposición que en la actualidad tiene poca aplicación ya que cuantas personas se observan ingiriendo bebidas alcohólicas en estos lugares, en todo caso quien se encargaría de velar porque se cumpla esta disposición sería la Policía Nacional Civil.

El Artículo 3 establece: “Se prohíbe vender o suministrar bebidas alcohólicas fermentadas o destiladas, a menores de edad. A las personas que incumplan esta disposición se les impondrá una multa de cinco mil quetzales (Q. 5,000.00) y dará lugar al inicio del expediente para la cancelación de la patente, licencia o permiso otorgado. Esto sin perjuicio de las acciones penales que correspondan conforme a otras leyes.

Esta sanción es sumamente baja, dado que el daño causado con la venta de bebidas alcohólicas a un menor de edad es sumamente grande y en algunos casos irreparable, por lo que podemos mencionar que no existe una proporcionalidad a la pena imponible.

“Artículo 4. Se prohíbe el ingreso y permanencia de menores de edad en bares, cantinas, clubes nocturnos y en cualquier otro lugar donde se vendan o consuman bebidas alcohólicas fermentadas o destiladas.

A las personas que incumplan esta disposición se les impondrá una multa de cinco mil quetzales (Q. 5,000.00), sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que correspondan conforme a otras leyes”

Esta norma al igual que la anterior no se fundamenta en la proporcionalidad de la pena, dado que el daño y estigma que provoca este hecho social resulta en muchos casos irreparables, cabe mencionar que esta disposición no especifica que los propietarios de estos establecimientos puedan ser multados, sino que prohíbe el ingreso y permanencia de menores de edad a cualquier establecimiento donde se vendan bebidas alcohólicas, de la cual al analizarla se le corta el derecho al menor de edad a ingresar a supermercados, tiendas, abarroterías y demás establecimientos de la misma categoría ya que en estos también se venden bebidas alcohólicas.

Concluyentemente, cabe mencionar que dicha normativa reglamentaria no es suficiente para ejercer un debido control a la problemática de la cultura alcohólica. Legislaciones como la de México y países europeos han tomado con más seriedad dicha problemática, introduciendo normativas que coadyuvan al mejor control de estos establecimientos.

4.2.3. Trámite actual para registrar y autorizar un establecimiento dedicado a la venta y consumo de bebidas alcohólicas

En Guatemala para que un comerciante individual, una sociedad mercantil, una empresa o establecimiento mercantil pueda dedicarse como tal necesita una patente de comercio, actualmente el encargado de emitirla es el Registro Mercantil General de la República.

Para tramitar la patente de comercio de una empresa mercantil se deben de seguirse los siguientes pasos:

- Llenar el formulario de solicitud de inscripción de empresa mercantil con valor de Q. 2.00.
- Se genera una orden de pago y se cancela en el Banco que se encuentra dentro del Registro Mercantil la cantidad de Q. 100.00.
- Con la orden de pago ya cancelada se presenta el expediente en la ventanilla receptora de documento el cual debe de contener:
 - a) Formulario de solicitud de inscripción de empresa con firma autenticada del propietario.
 - b) Fotocopia del Documento Personal de Identificación
 - c) Certificación contable firmada y sellada por contador o auditor autorizado por la Superintendencia de Administración Tributaria.



- Calificación del expediente por el departamento de empresa del Registro mercantil
- Inscripción en el libro de empresas mercantiles, se extiende la patente de comercio de empresa debiendo adherirse Q. 50.00 en timbres fiscales.

Posteriormente a la inscripción de la empresa mercantil, se debe inscribir en:

- 1) En la Superintendencia de Administración Tributaria para las facturas y libros de contabilidad
- 2) En el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social si existen más de tres trabajadores
- 3) Inscripción en la Dirección de Atención al Consumidor
- 4) Licencia de sanitaria

Cabe mencionar que no existe diferencia para la inscripción de un establecimiento que quiera dedicarse a la venta y el consumo de bebidas alcohólicas. Anteriormente se necesitaba de una licencia para vender licores actualmente no.

4.3. Legislación mexicana sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas

Los Estados Unidos Mexicanos son una nación democrática, federal y laica, cuyo gobierno está basado en un sistema presidencial o congresual en el que el presidente de México es tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno, es un sistema pluripartidista. El gobierno federal representa a los Estados Unidos Mexicanos y está

dividido en tres ramas: ejecutivo, legislativo y judicial, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las tres esferas de gobierno son:

- a) **Distrito Federal:** la ciudad de México no pertenece a ningún estado en particular, sino a la federación, como capital del país y sede de los poderes de la Unión, conformada por un poder ejecutivo que recae en un presidente quien es elegido por la mayoría y designa a secretarios de estado para la administración federal, por un poder legislativo compuesto de 500 diputados y 128 senadores, de los cuales los diputados representan a la población y los senadores a los estados de la federación.

- b) **Estados:** está conformada por treinta y un estados libres y soberanos. Todos los estados constituyentes de la federación deben tener una forma republicana de gobierno basada en un sistema congresual, la gubernatura de los estados recae sobre un gobernador electo por la mayoría relativa por un periodo de 6 años, el poder legislativo recae sobre un Congreso unicameral cuya composición la determina la constitución de cada estado.

- c) **Municipios:** todos los estados se dividen en municipios, la entidad política autónoma más pequeña de México, los municipios son gobernados por un ayuntamiento presidido por un presidente municipal y con el apoyo de regidores y síndicos, cuyo número se establece en las constituciones de los estados a los que pertenecen, estos son responsables de proveer los servicios públicos de las

localidades dentro de ellos, agua potable, drenaje, alumbrado público, seguridad pública entre otros.

4.3.1. Ley sobre la operación y funcionamiento de establecimientos destinados a la producción, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas del Estado de Sinaloa

Como ya se citó México es una nación federal compuesta por 31 Estados los cuales a su vez se dividen en municipios.

Por ser parte importante de la investigación se analizará la legislación del Estado de Sinaloa referente a los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas .

El título primero regula las disposiciones general, el objeto de la misma se encuentra regulado en el Artículo 1 el cual establece: "... tiene por objeto establecer las bases y modalidades sobre las que regirán la operación y funcionamiento de establecimientos destinados a la elaboración, envasamiento, distribución, transportación, almacenamiento, venta y consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Sinaloa".

La cual su objeto es más que claro y no deja lugar a dudas al contrario de la legislación guatemalteca que su objeto es ambiguo, pues sus disposiciones generan duda en cuanto a su aplicación, ya que regula obligaciones especiales para los establecimientos que venden alcohol y no para los que venden cervezas.



El Artículo 6 preceptúa: “Los establecimientos destinados a la elaboración, envasamiento, distribución, almacenamiento, transportación, venta y consumo de bebidas alcohólicas, en envase cerrado o abierto, para operar, deberán contar previamente con la licencia y en su caso, la revalidación de la respectiva...”. La cual era similar ya en la legislación guatemalteca para realizar estas actividades se necesitaba de una patente, la cual en la actualidad ya no es así.

En el título segundo enumera y define cada uno de estos establecimientos, lo cual es de suma importancia para la emisión de la licencia respectiva, la cual en la ley guatemalteca no hace la enumeración y definición de estos establecimientos.

El título tercero, capítulo primero regula la expedición y revalidación de licencias y permisos, en el cual en el Artículo 16 regula: “Para establecer y operar los negocios a que se refiere esta ley, se requiere de licencia expedida por el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia competente, la cual se otorgará cuando se cumplan los requisitos y el procedimiento que la misma establece y no se afecte el interés social...”. Hay que hacer notar que no basta únicamente con cumplir con los requisitos legales si no que otorga gran importancia al interés social poniéndole arrida de la otra, esta licencia tiene vigencia de un año.

El mismo capítulo en el Artículo 18 establece: “El Gobierno del Estado, por conducto de la dependencia competente, en coordinación con los ayuntamientos, integrará un padrón oficial de establecimientos que cuenten con licencia para expender bebidas con contenido alcohólico, mismo que deberá mantener actualizado,...”. Cabe mencionar

que actualmente en Guatemala no existe un registro específico para este tipo de establecimientos.

En el capítulo segundo regula la expedición de la licencia para lo cual el Artículo 20 establece: “Para obtener los giros y establecimientos a que se refiere esta Ley se requiere:

- I. Presentar solicitud escrita al Ayuntamiento que corresponda, en la que se proporcione, bajo protesta de decir la verdad, los requisitos a que se refiere el artículo 21 de esta Ley;
- II. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos, y si se trata de persona moral, acreditar que el capital social es mayoritariamente mexicano...”

La solicitud presentada ante los ayuntamientos, según el Artículo 21 debe de acompañarse, únicamente se mencionaran los que se consideran sumamente importantes.

- I. “Copia certificada del acta de nacimiento si se trata de persona física, o copia certificada del acta constitutiva si se trata de personas morales;
- II. Croquis o plano donde se indique en forma clara y precisa, la ubicación del local en que se presente establecer el negocio, señalando la distancia a la esquina más próxima;



- III. Constancia de expedida por la autoridad sanitaria de la jurisdicción, que acredite que el local reúne los requisitos sanitarios vigentes;
- IV. Carta de no antecedentes penales expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa, tratándose de personas físicas;
- V. La anuencia mayoritaria de los vecinos con domicilio dentro de un radio de 150 metros del lugar de ubicación donde se pretende establecer el giro de cervecería, cantina, bar, cabaret, centro nocturno o depósito de cerveza; para los demás giros los vecinos con domicilio en un radio de 75 metros; la anuencia deberá ser por escrito y señalando el tipo de giro para el que se otorga;
- VI. Certificado de ubicación expedido por la Presidencia Municipal, en el que se especifique que el establecimiento no contraviene lo dispuesto en el artículo 45 fracción I, de la presente ley.”

La legislación guatemalteca actualmente no regula ningún tipo de autorización para poder establecer un establecimiento destinado a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, al contrario con la legislación mexicana que establece una serie de requisitos para que estos establecimientos operen, cabe resaltar, para que el establecimiento sea autorizado se necesita la anuencia de los vecinos cercanos al mismo, con lo que se da mayor prioridad al bien común.



En el título cuarto regula las obligaciones y prohibiciones en el Artículo 45 establece “Queda prohibido a los propietarios, administradores, encargados o empleados de los negocios dedicados a expender bebidas con contenido alcohólico, lo siguiente:

- I. Establecer los negocios dentro de un radio de ciento cincuenta metros de los linderos de edificios o casas destinadas a jardines de niños, instituciones educativas públicas o privadas, centros culturales, hospitales, sanatorios, edificios públicos y templos religiosos. Los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, no autorizarán el establecimiento de los giros a que se hace alusión con discapacidad mental;
- II. Vender o permitir el consumo de bebidas con contenido alcohólico a los menores de 18 años o personas con discapacidad mental;
- III. Vender bebidas con contenido alcohólico a personas en notorio estado de ebriedad y a personas armadas.

No se hace mención de los demás artículos de la ley por no ser de relevancia para la investigación, como se pudo establecer en los artículos citados los estados que integran la federación mexicana, existe control de este tipo de establecimientos, para lo cual se cuenta con un registro específico de los mismos y para el otorgamiento de la licencia respectiva existen requisitos los cuales se tienen que cumplir para poder extender la misma.

Son los ayuntamientos municipales los encargados de extender la misma y de vigilar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley.

En otros estados se está implementando que como requisito para poder extender la licencia respectiva que cada establecimiento cuente con un alcoholímetro para medir el nivel del alcohol de sus clientes y al estar notoriamente alcoholizados, los encargados de estos establecimientos ya no pueden seguir vendiéndoles ninguna clase de bebidas alcohólicas.

4.4. Principales problemas sociales como consecuencia de la falta de control de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fermentadas

El abuso desmedido del alcohol es un problema de grandes dimensiones y de consecuencias sociales y sanitarias para la población en general y en Guatemala tiene alta asociación con las conductas violentas y en especial, con la violencia intrafamiliar y la alta tasa de accidentes de tránsito, en parte como consecuencia que no existe control sobre los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

4.4.1. Accidentes de tránsito

Según estudios realizados por el patronato antialcohólico y la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala, señala que: “en promedio los guatemaltecos se inician en el consumo de licor, a la edad de 15 años. También



mencionan que de cada 100 guatemaltecos, 66 consumen licor. En promedio, un individuo ingiere 64.75 litros de bebidas alcohólicas al año”.²⁵

Según bomberos municipales y voluntarios de Guatemala no se cuenta con un número específico de accidentes, pero se calcula que en la mayoría de percances la bebida es protagonista principal. Ricardo Flores, médico y director del Centro de rehabilitación para las adicciones Monte Esperanza, señala que: “los problemas atribuidos al alcohol en Guatemala, son de gran magnitud, tal es el caso de los accidentes automovilismos y la violencia intrafamiliar”.

En el año 2011 se documentaron los niveles de alcohol en sangre detectados en personas que sufrieron accidentes de tránsito en el área metropolitana de la ciudad capital de Guatemala. En la Morgue del Organismo Judicial de la ciudad capital se recopilaron datos de un total de 1024 personas, identificadas y no identificadas que murieron en accidente de tránsito.

En el Departamento Técnico Científico del Ministerio Público se registraron un total de 396 (65%) personas identificadas y a las que se les registró el nivel de alcohol en sangre y un total de 215 (35%) personas no identificadas a las cuales no se les pudo registrar el nivel de alcohol en sangre. De estas 611 personas, el 84% eran de sexo masculino y el resto de sexo femenino.

²⁵ <http://www.coedu.usf.edu/zalaquett/cic/ag.htm>. (consultado 17/12/2013)

La edad en la que ocurre mayor mortalidad relacionada con accidentes de tránsito y consumo de alcohol fue de 25-39 años para el género masculino y de 40-59 años para el género femenino. Mientras que la edad en la que ocurren menos muertes por accidentes de tránsito relacionadas al consumo de alcohol para ambos sexos, es de 15-19 años.

El impacto social de los accidentes de tránsito es alto. “Actualmente ocupa el tercer lugar entre los asuntos que más preocupan a nivel nacional, según el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala ocupa el cuarto lugar a nivel de las Américas con mayor tasa de muertes por accidentes de tránsito; de seguir así y no tomar medidas correctivas, se espera que en el año 2020 las tragedias viales podrían constituir el primer problema social en Guatemala, aún más que el sida y la tuberculosis”²⁶

El 7 de abril se celebró el día mundial de la salud y el tema del panel foro fue la seguridad vial de Guatemala. Asistieron representantes de instituciones como la OPS/OMS, PNC, MSPAS, PDH, IGSS. Se concluyó que el riesgo de los accidentes aumenta con la irresponsabilidad de personas que conducen a alta velocidad o en estado de ebriedad y que es necesario implementar una serie de medidas correctivas ante estos hechos.

²⁶ <http://yolytobar.blogspot.com/2011/05/indice-de-alcoholismo-en-guatemala.html> (consultado el 26/12/2013)

“En 2012 los departamentos de El Progreso, Santa Rosa, Escuintla, Chiquimula y Guatemala son los que tienen la mayor incidencia de accidentes de tránsito y con la consecuencia de miles de personas lesionadas, según un análisis presentado por el Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil.

Según el diagnóstico, el Progreso tiene una tasa de 46.8 por ciento de accidentes viales. Santa Rosa tiene 34.3 por ciento, Escuintla el 32.7 por ciento, Chiquimula el 32 por ciento y el departamento de Guatemala el 26 por ciento, siendo las principales causas el conducir en estado de ebriedad y el irrespeto de los automovilistas a las señales de tránsito.

En Guatemala se consumen variedad de bebidas alcohólicas, su uso es generalizado y forma parte de actividades tanto sociales como culturales y, de alguna manera, laborales, que unidos a ciertas acciones como manejar, pueden tener como resultado un gran número de daños. Por lo tanto, el consumo de alcohol excesivo representa un alto índice de riesgo al conducir automóviles bajo su efecto.

4.4.2. La violencia intrafamiliar

Está definida como cualquier acción u omisión que cause daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o patrimonial, tanto en el ámbito público, como en el privado a todo integrante del grupo familiar y que sea causado por parientes, convivientes o ex convivientes, cónyuge o ex cónyuge o con quien se haya procreado hijos o hijas.

Este es un flagelo que actualmente se agrava en Guatemala, afectando al núcleo familiar, el cual constituye la base de la sociedad y que repercute en la violencia generalizada que se da en todo el país, en gran parte por el consumo excesivo de bebidas alcohólicas.

El consumo de alcohol es uno de los principales factores de riesgos de violencia familiar y las relaciones entre ambos fenómenos son numerosas, se ha constatado en muchos países que el consumo de alcohol está estrechamente ligado a la violencia infligida por la pareja. Las pruebas indican que dicho consumo incrementa la frecuencia y la gravedad de los actos de violencia doméstica, se ha discutido a menudo que el alcohol sea causa directa de este tipo de violencia.

“Sin embargo hay pruebas que respaldan la idea de que alcohol y violencia familiar están relacionados:

- El consumo de alcohol afecta directamente a las funciones cognitivas y físicas y reduce el autocontrol, por lo que los individuos son menos capaces de hallar una solución no violenta a los conflictos relacionados.
- El consumo excesivo de alcohol por uno de los miembros de la pareja puede agravar las dificultades económicas, los problemas del cuidado de los hijos, la infidelidad y otros estresores familiares. Ello puede generar tensión y conflictos conyugales e incrementar el riesgo de que se den actos violentos en el seno de la familia.

- La creencia individual y social de que el alcohol genera agresividad puede alentar a comportarse violentamente después de haberlo consumido, y también a consumirlo como disculpa por este tipo de comportamiento.
- Ser víctima de la violencia familiar puede conducir a beber alcohol como método de afrontamiento o para auto medicarse”.²⁷

La oficina de atención a la víctima de la policía nacional civil, a través de sus 52 delegaciones departamentales y en algunos municipios, informó que han atendido un total de tres mil 569 casos de violencia intrafamiliar hasta octubre de 2013, el año anterior conoció dos mil 991 casos, en los cuales la mayoría tiene relación el alcohol.

La mayoría de estas denuncias han ocurrido entre el viernes, sábado y domingo días en los cuales se consume excesivamente alcohol. La cantidad de denuncias va en aumento, pese a las campañas de prevención, según la titular de la defensoría de la mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos.

Las estadísticas del Ministerio Público también lo confirman. En 2012, se reportaron 4,558 denuncias de violencia intrafamiliar, hasta el 14 de octubre de 2013, se contabilizaron 6,048.

²⁷ http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/factsheets/fs_intimate_es.pdf (consultado el 27/12/2013)



El consumo del alcohol y la violencia familiar han sido reconocidos internacionalmente por la Organización Mundial de la Salud como problemas fundamentales de salud pública que requiere atención urgente.

Actualmente en Guatemala hay pocas investigación sobre la prevención de la violencia familiar relacionada con el alcohol, pero tanto las estrategias que hacen frente a dicha violencia como las orientadas a reducir el consumo nocivo de alcohol en la población desempeñan un papel importante en la prevención. Estas estrategias deberían incluir medidas para hacer frente a la tolerancia de la sociedad hacia la violencia de pareja, su aceptación del consumo excesivo de alcohol como factor atenuante, las creencias normativas de la masculinidad y el consumo masivo del alcohol.

Las políticas del Estado deberían de ir orientadas a moderar el consumo del alcohol, iniciando por tener un mejor control de los establecimientos que se dedican a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Guatemala ocupa uno de los primeros lugares en índices de accidentes de tránsito y en violencia familiar a nivel de Latinoamérica, producido por el consumo excesivo del alcohol, esto debido a que en la legislación guatemalteca las normas legales ordinarias y reglamentarias no aseguran un debido control de los establecimientos destinados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas ni existe una entidad encargada de vigilar por el debido funcionamiento y registro de los mismos.

En el municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa la mayoría de estos establecimientos en la actualidad no son inscritos como bares o cantinas, sino como restaurantes, cafeterías, comedores o cevicherías cuyo único fin es la venta para el consumo de bebidas alcohólicas, sin estar debidamente adecuados para esto, sin que el gobierno municipal pueda ejercer un control sobre los mismos ya que no tienen el respaldo de ninguna disposición legal.

Por lo tanto, es necesario un reordenamiento jurídico a las disposiciones que actualmente regulan la venta y el consumo de las bebidas alcohólicas, por ser la descentralización una parte importante de la administración pública y por gozar de plena autonomía que el municipio en conjunto con el Ministerio de Gobernación sean los encargados de autorizar, controlar y vigilar el debido funcionamiento de este tipo de establecimientos a través de una licencia de funcionamiento, y que establezca el nivel permitido de alcohol en la sangre para conductores de vehículos automotores.





BIBLIOGRAFÍA

- ALBI FERNÁNDEZ, Fabio Alejandro. **La crisis del municipalismo**. Madrid, España: Ed. Trotta, 1989.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires Argentina: Ed. Heliasta S.R.L, 1989.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2004.
- Diccionario Espasa Jurídico**. Madrid, España: Ed. Espasa. 1ª ed. 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Reus, 2000.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización de la administración pública**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1992.
- HERNÁNDEZ PALMA, Antonio. **Derecho municipal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Desalma, 1990.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Alejandro. **Chiquimulilla de ayer y hoy**. Guatemala: s.e. 1ª ed. 2007.
- MEZA DUARTE, Leonardo Antonio. **Introducción al derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Nacional S.A., 1988.
- Microsoft Corporation. **Diccionario encarta**. 2004.
- PARADA VÁSQUEZ, José Roberto. **Derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Reus, 1984.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. **Autonomía municipal**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 2002.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **La autonomía**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1997.
- TOMAS, MORO. **Diccionario jurídico**. Madrid, España: Ed. Espasa, 2001.



Legislación:

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

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

Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas. Decreto 536, Congreso de la República de Guatemala, 1948.

Disposiciones Reglamentarias para el Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, Fermentadas o Destiladas. Acuerdo gubernativo 221-2004, Presidencia de la República de Guatemala, 2004.

Ley Sobre la Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa. Decreto 501, Congreso del Estado libre y soberano de Sinaloa, 2000.