

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



**FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES
ADMINISTRATIVAS A COMERCIOS POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS
PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO.**

CRISTIAN JOSUÉ MALDONADO PINEDA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2022

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

**FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES
ADMINISTRATIVAS A COMERCIOS POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS
PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO.**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CRISTIAN JOSUÉ MALDONADO PINEDA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2022

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

| | |
|--------------------|---|
| DECANO: | M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras |
| VOCAL I | Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez |
| VOCAL III: | Lic. Helmer Rolando Reyes García |
| VOCAL IV: | Br. Denis Ernesto Velázquez González |
| VOCAL V: | Br. Abidán Carías Palencia |
| SECRETARIA: | Licda. Evelyn Johana Chevez Juárez |

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

En la Ciudad de Guatemala, el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós siendo las ocho horas, yo: Julio Cesar Lechuga Ortega, Notario, me encuentro constituido en la primera calle b quince guion sesenta y tres pinares de san cristobal zona ocho del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, comparece ante mí, requiriendo mis servicios notariales Cristian Josue Maldonado Pineda de 28 años de edad, soltero, guatemalteco, Licenciado en Administración, de este domicilio, quien se identifica con el Documento Personal de Identificación -DPI- con Código Único de Identificación -CUI- número dos mil quinientos ochenta y ocho espacio dieciocho mil ochocientos ocho espacio cero ciento uno (2588 18808 0101), emitido por el Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala, quien actúa en nombre propio para requerir mis servicios notariales a efecto de prestar **DECLARACIÓN JURADA** como parte de los requisitos que le solicitan para el Examen Público de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de conformidad con lo siguiente: **PRIMERO:** Como Notario hago saber al señor Cristian Josue Maldonado Pineda, lo relativo al delito y pena de perjurio, quien bajo juramento solemne promete decir la verdad y manifiesta ser de los datos de identificación personales consignados. **SEGUNDO:** manifiesta **a)** Que es estudiante de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogacía y Notariado, plan diario, del ciclo académico dos mil veintidós de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; **b)** Que derivado de la actual situación por la toma y cierre de las instalaciones del Campus Central de la Universidad de San Carlos de Guatemala, no le fue posible obtener Certificación emitida por las Coordinaciones de los Exámenes Técnico Profesionales, en la cual consta la aprobación de la Fase Pública y Fase Privada del mismo, razón por la cual a continuación declara bajo juramento, las fechas en las cuales realizó dichas fases; **c)** Que con fecha nueve de marzo de dos mil veintidós sustentó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de

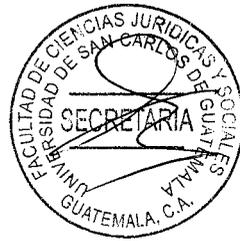


Guatemala, el examen técnico profesional de la **FASE PRIVADA**, en la jornada matutina, con resultado APROBADO en la misma; **d)** Que con fecha diecisiete de noviembre de dos mil veintidós sustentó en la sede provisional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala en Boulevard San Nicolas, zona cuatro de Mixco, el examen técnico profesional de la **FASE PÚBLICA**, en la jornada matutina, con resultado APROBADO en dicha fase. No habiendo nada más que hacer constar se finaliza la presente acta de declaración jurada, en el mismo lugar y fecha, treinta minutos después de su inicio, quedando contenida en una hoja de papel bond tamaño oficio impresa en ambos lados, a la que adhiero los timbres de conformidad con la ley. Leo lo escrito al requirente quien, enterado de su contenido, objeto, validez y efectos legales, la acepta, ratifica y firma.-----

F. _____

ANTE MÍ:

LICENCIADO
JULIO CÉSAR LECHUGA ORTEGA
ABOGADO Y NOTARIO



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, **LUIS ESTUARDO HIDALGO GODOY**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **CRISTIAN JOSUÉ MALDONADO PINEDA**, con carné **201322255** intitulado: **FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A COMERCIOS POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO.**

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

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

CARLOS EBERTITO HERRERA ECINOS
 Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

SAQO

Fecha de recepción

31/08/2021

Asesor(a)
 (Firma y sello)

Luis Estuardo Hidalgo Godoy
 Abogado y Notario





Lic. Luis Estuardo Hidalgo Godoy

Abogado y Notario



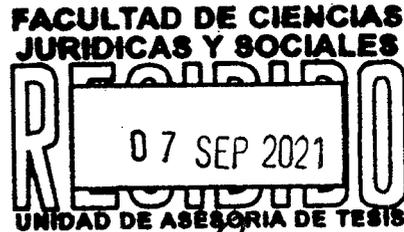
Guatemala, 07 de septiembre del 2021

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultado de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

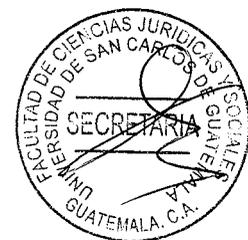
Apreciable licenciado:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del estudiante: **CRISTIAN JOSUÉ MALDONADO PINEDA**, el cual se intitula: **FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A COMERCIOS POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO**. Declarando expresamente que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- I. Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre el campo del derecho administrativo, al respecto la temática se aborda las sanciones administrativas que actualmente impone la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco y estableciendo que existe una falta de certeza jurídica derivado que esta dirección no tiene competencia para imponer ningún tipo de sanción ya que es únicamente para verificar el funcionamiento de los servicios públicos. La falta de certeza jurídica de las sanciones interpuestas por parte de la Dirección de Servicios Públicos a los comercios derivado que, según el Código Municipal establece que esta facultad solo la tiene el Juez de Asuntos Municipales y el Alcalde Municipal.
- II. Los métodos utilizados en la investigación fueron el analítico, inductivo, deductivo y sintético; mediante los cuales el estudiante, no sólo logro comprobar la hipótesis, sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados al tema, con la finalidad de la importancia para el de que exista certeza jurídica de todas las sanciones impuestas por la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco.
- III. La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, ya que el estudiante utilizó un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas del Diccionario de la Lengua Española.
- IV. El informe final de tesis es una gran contribución científica y práctica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente, ya que es clara la jerarquía de normas jurídicas en el ordenamiento legal guatemalteco, derivado



Nombre: _____
Firma: _____



Lic. Luis Estuardo Hidalgo Godoy

Abogado y Notario

de que primero va la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y de allí los reglamentos municipales, el cual uno de estos le da la facultad a la dirección a imponer sanciones administrativas a comercios en el municipio de Mixco, por lo cual se debe respetar lo contenido en el Código Municipal que los únicos que tienen potestad para imponer estas sanciones, es el Juez de Asuntos Municipales y el Alcalde Municipal.

- V. En la conclusión discursiva, el estudiante expone sus puntos de vista sobre la problemática que genera que actualmente la falta de certeza jurídica de la imposición de sanciones por parte de la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco.
- VI. La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como extranjeros.
- VII. El estudiante aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; así mismo a mi parecer fue necesario hacer algunos cambios en el bosquejo preliminar de temas para un mejor análisis de las diversas instituciones jurídicas que se abordaron, en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

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

Atentamente,

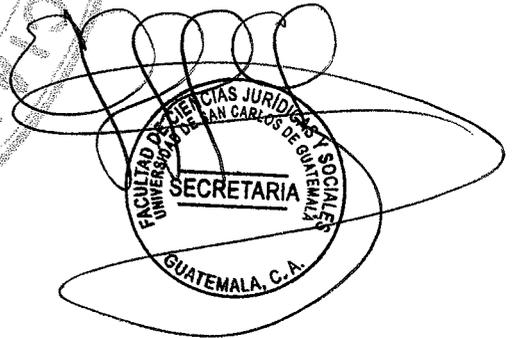

Lic. Luis Estuardo Hidalgo Godoy
Asesor de Tesis
Colegiado 10708
Luis Estuardo Hidalgo Godoy
Abogado y Notario



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintiuno de noviembre de dos mil veintidós.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CRISTIAN JOSUÉ MALDONADO PINEDA, titulado FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A COMERCIOS POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi Universo, bendecirme grandemente y ser quien guía mi camino a diario.
- A MI PADRE:** Héctor Manfredo Maldonado Méndez (Q.E.P.D) por ser fuente de inspiración, brindarme su apoyo y amor. Este título te lo dedico en especial.
- A MI MADRE:** Deicy Marilis Pineda Revolorio por ser excelente profesional, darme la vida y brindarme apoyo incondicional en todo momento. te amo mama gracias por ser la mejor madre del mundo.
- A MIS HERMANOS:** Eduardo Jacobo Maldonado Pineda, por inspirarme a ser cada día mejor persona para darle el mejor ejemplo, y el cariño brindado. Héctor Manfredo Maldonado Gramajo por darme todo su cariño, apoyo y consejos. Dalila Iliana del Rosario Maldonado Gramajo, por apoyarme a lo largo de mi vida, confiar en mí y por su cariño. Miguel Manfredo Maldonado por brindarme su cariño.
- A MI NOVIA:** Sara Lissette Santos Marroquín por ser el amor de mi vida y apoyarme en todo momento con su paciencia, consejos y amor.
- A MIS ABUELOS:** (Q.E.D.P) Por ser parte fundamental en mi infancia y sabios consejos.
- A MIS TIOS:** Por su cariño y nobles consejos



A MIS SOBRINOS: Por todo el cariño genuino que me demuestran.

AMIGOS: Por su amistad brindada y apoyo a lo largo de la carrera.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por enseñarme a nunca ver el estudio como una obligación, sino como una oportunidad de conocer el mundo del saber.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala mi casa de estudios, por darme la oportunidad de ser profesional.



PRESENTACIÓN

Para la elaboración de la investigación jurídica, fue determinante establecer qué tipo de investigación se desarrollaría por lo cual se planteó que la misma es de carácter cualitativa, describiendo los aspectos principales del tema, pertenecientes al derecho municipal, tomando como base las sanciones administrativas que actualmente impone la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco y estableciendo que existe una falta de certeza jurídica derivado que esta dirección no tiene competencia para imponer ningún tipo de sanción ya que es únicamente para verificar el funcionamiento de los servicios públicos.

El objeto de la investigación es determinar la falta de certeza jurídica de las sanciones interpuestas por parte de la Dirección de Servicios Públicos a los comercios derivado que, según el Código Municipal, establece que esta facultad solo la tiene el Juez de Asuntos Municipales y el Alcalde Municipal. El sujeto radica la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco, la cual en los últimos años ha impuesto sanciones de carácter administrativas a diversos comercios a dentro de la jurisdicción del municipio y al no tener la facultad para realizar esto según la jerarquía de las leyes, existe una falta de certeza jurídica en su aplicación.

La investigación jurídica se desarrolló en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala, en el ámbito temporal comprendido entre los meses de mayo a agosto del año 2021, tomando como referencia las sanciones que impone la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco.

HIPÓTESIS

La hipótesis planteada para la presente investigación jurídica es la siguiente: Actualmente la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco, ha impuesto una gran cantidad de sanciones a comercios en la jurisdicción del municipio, pero existe una alteración a la jerarquía de leyes, derivado lo que establece el Código Municipal, Decreto Numero 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Al concluir el estudio, se logró comprobar la hipótesis planteada, utilizando el método de comprobación deductivo, mismo que se aplicó posterior al análisis e interpretación de la información, exponiendo para el efecto que actualmente existen extralimitaciones en las funciones de la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco en cuanto a la imposición de sanciones derivado que las normas jurídicas no le facultan para realizar dicha acción.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

| | |
|---------------------------------|----|
| 1. El Estado | 1 |
| 1.1. Aspectos generales | 1 |
| 1.2. Aspecto histórico | 5 |
| 1.3. Definición de Estado | 8 |
| 1.4. Elementos | 11 |
| 1.4.1. Población | 11 |
| 1.4.2. Territorio | 12 |
| 1.4.3. Poder | 14 |
| 1.4.4. Soberanía | 15 |
| 1.5. Organismos | 15 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. La administración pública | 21 |
| 2.1. Aspectos generales | 21 |
| 2.2. Definición | 27 |
| 2.3. Elementos de la administración pública | 30 |
| 2.3.1. El órgano administrativo | 30 |
| 2.3.2. Actividad | 31 |
| 2.3.3. Finalidad | 31 |



| | |
|-----------------------|----|
| 2.3.4. El medio | 32 |
| 2.4. Funciones | 32 |
| 2.5. Principios | 36 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. Derecho municipal | 39 |
| 3.1. Aspecto histórico | 39 |
| 3.2. Importancia | 43 |
| 3.3. Definición | 44 |
| 3.4. Principios | 46 |
| 3.5. Régimen jurídico guatemalteco | 49 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--|-----------|
| 4. Falta de certeza jurídica en la imposición de sanciones administrativas a comercios por la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco | 53 |
| 4.1. Aspectos generales del municipio | 53 |
| 4.2. Aspectos generales del municipio de Mixco | 61 |
| 4.3. Los reglamentos municipales | 63 |
| 4.4. Dirección de servicios públicos de la Municipalidad de Mixco | 67 |
| 4.5. Falta de certeza jurídica en la imposición de sanciones administrativas a comercios por la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco | 68 |
| CONCLUSIÓN DISCURSIVA | 73 |
| BIBLIOGRAFIA | 75 |



INTRODUCCIÓN

Es de conocimiento general de todos los estudiosos del derecho que existen jerarquía en las normas legales, de tal situación el artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial establece la supremacía de la Constitución y normativas, estableciendo el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República sobre cualquier ley o tratado salvo en materia de derechos humanos, asimismo que las leyes prevalecen sobre los reglamentos, de aquí surge la problemática en virtud que actualmente la Municipalidad de Mixco por medio del Reglamento para autorización municipal de establecimientos, le otorga una serie de competencias a la Dirección de Servicios Públicos, entre estas se encuentra la de emitir sanciones administrativas conforme el inciso B del numeral primero del artículo 23 del reglamento, consistente en la autorización municipal para sancionar establecimientos que se encuentren abiertos al públicos y que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas y fermentadas o destiladas en el municipio de Mixco.

Tal disposición es contraria a lo indicado en el Código Municipal, toda vez que la misma regula faculta de manera expresa en el artículo 151 que las sanciones serán determinadas conforme las leyes y reglamentos municipales y aplicadas por el juez de asuntos municipales o el alcalde del municipio, así mismo en el artículo 162 indica que el juez de asuntos municipales ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate, conforme a las normas de la constitución política de la República, del Código municipal y demás leyes ordinarias, ordenanzas , reglamentos y demás disposiciones municipales.

El problema radica en que el Código municipal es claro al indicar que solo el juez de asuntos municipales y el alcalde pueden imponer sanciones, por lo que la facultad que otorga el reglamento a la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco es cuestionable y más aún las sanciones impuestas las cuales repercuten en los derechos de los comercios y en especial en el derecho al patrimonio.



La hipótesis planteada fue comprobada, puesto que actualmente existen extralimitaciones en las funciones de la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco en cuanto a la imposición de sanciones derivado que las normas jurídicas no le facultan para realizar dicha acción.

El objetivo general fue analizar la falta de certeza jurídica en la imposición de sanciones administrativas a comercios por la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco.

La tesis se desarrolló de la siguiente manera: El capítulo 1 contiene lo relacionado al Estado; El capítulo 2, redacto lo concerniente a la administración pública; El capítulo 3 abordó el derecho municipal; El capítulo 4 desarrollo lo relacionado a la falta de certeza jurídica en la imposición de sanciones administrativas a comercios por la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco.

Para el desarrollo integral de la investigación se implementaron los métodos siguientes: analítico, sintético, científico, deductivo e inductivo, los cuales se aplicaron de forma metódica para obtener la información deseada y poder redactar el informe final, entre las técnicas se utilizó la bibliográfica para la recolección de libros, estudios y revistas.



CAPÍTULO I

1. El Estado

Es importante abordar la figura jurídica del Estado dentro de la presente investigación jurídica, puesto que es el ente rector dentro de un determinado territorio y una sociedad, y por ser una investigación jurídica basada en la administración pública propiamente se debe de conocer primero los aspectos relacionados al Estado.

1.1. Aspectos generales

En cuanto al máximo ordenamiento jurídico guatemalteco, recae en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece en los artículos 1 y 2 lo siguiente al respecto:

“Artículo 1. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

Según lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado se organiza para la protección de la persona y la familia, todo esto se da a



través de los deberes que se le asignan al Estado, como lo son la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, para el cumplimiento de dichos deberes o funciones el Estado se ha organizado en poderes u organismos como también son conocidos, los cuales se abordaran dentro del presente capitulo para conocer cómo funcionan y como cumplen con los deberes que les asigna la norma constitucional guatemalteca.

En el ámbito jurídico el Estado, es muy importante, pero para que el mismo surja debe de cumplir con ciertos requisitos y tener varios elementos, como lo son el territorio, la población, la soberanía, el poder entre otros, todo esto con la finalidad de que pueda subsistir por sí solo y poder formar un sistema democrático el cual dará vida al Estado.

Como se viene indicando el Estado para poder formarse como tal debe de cumplir con ciertos elementos, asimismo goza de una serie características esenciales, las cuales han sido su complemento y conformación, establecidas y estudiadas desde diversos puntos de vista, por lo cual se presentan de la manera siguiente:

- a) Soberanía, como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo, en su unidad total como soberanos.
- b) Personalidad jurídica, al ser el Estado un ser social, con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) Sumisión al derecho, que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento, se encuentren regulados por un orden jurídico para lograr



conseguir los fines propuestos, especialmente el bien público temporal de los componentes de la población.

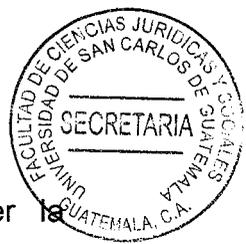
Por lo tanto, se determina que al Estado le corresponde una realidad jurídica y como consecuencia de ello, también tiene personalidad propia, al constituirse un Estado independiente y soberano tiene derechos y obligaciones, lo cual significa que puede tener un sujeto contratante, un demandado en cualquier aspecto tanto de índole administrativo como judicial e incluso a nivel internacional.

Conforme evoluciona la sociedad, también se presentan diversos criterios y puntos de vista relacionado con el Estado, por su parte, Aristóteles sostenía que el fin esencial del Estado, era el de asegurar una vida buena a los asociados. “Nicolás Maquiavelo consideraba al Estado como un instrumento de poder al servicio del gobernante, el fin del Estado ha de ser el engrandecimiento y poderío del príncipe.”¹

El criterio antes expuesto, es de índole político, pues integra elementos tanto del poder como del gobierno, sin embargo, también tiene carácter social, al referirse a la búsqueda del bienestar de los habitantes.

Además, dentro de los principales fines que el Estado trata de alcanzar, se encuentra en primer término, la defensa de su territorio debe tener la fuerza necesaria suficiente para oponerse a cualquier invasión del territorio nacional. Como un aspecto negativo de la soberanía, el Estado debe oponerse a la intervención de poderes extranjeros dentro

¹ Pineda Sandoval, Melvin. **Fundamentos de Derecho**. Pág. 57.



de su esfera jurisdiccional, mantener incólume el territorio patrio, mantener la independencia, igualmente debe encaminarse hacia la conservación de la paz.

Asimismo, los medios de que se vale el Estado para realizar esos fines son, fundamentalmente, el sostener las fuerzas armadas: el ejército, que es el guardián de la seguridad nacional, y las fuerzas policíacas, que también sirven como auxiliares para mantener ese orden.

La organización social, se ha conocido desde los inicios de la humanidad, derivado que, por necesidad, el ser humano se ha constituido en grupos y por ende en lugares determinados para desarrollarse y obtener sus elementos sostenibles. Dentro de la generalización del Estado, resulta que las grandes civilizaciones de la antigüedad fueron organizadas materializando sus ideas, costumbres, necesidades y hasta el propio idioma por región, lo cual, se observa en escritos tal es el caso de las normas jurídicas de las mismas. Se conforman los grupos sociales con el objetivo de alcanzar un fin, siendo el desarrollo y sostenibilidad del ser humano, la familia y la colectividad, lo cual, hasta la presente fecha es una constante en los estudios del Estado.

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. Por consiguiente, el Estado, es la organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, tiende a conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia. En la formación de un Estado debe existir la población, un lugar en donde establecerse o territorio y el interés de unirse para



funcionar de manera organizada o soberana. Estos tres elementos son denominados: elementos constitutivos del Estado.

En cuanto a la población que integra un Estado, es imposible indicar que se trata de un grupo homogéneo. Más bien, es el resultado de la fusión de diversos pueblos o grupos étnicos, que actúan bajo la influencia de un núcleo organizado y que en conjunto ha desarrollado características propias tales como: idioma, costumbres, emblemas patrios, entre otros, que son las que les dan el sentido de unidad que da forma al Estado.

Al respecto, Francisco Porrúa establece: “El Estado es la organización política de un país; es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio, basada en la soberanía ejercida por la población que lo habita.”²

De lo anterior, se establece que el citado autor, hace referencia únicamente a los elementos del Estado y al orden político como requisitos necesarios para su reconocimiento ante la comunidad internacional en base al poder soberano que se ejerce en un territorio determinado.

1.2. Aspecto histórico

Para conocer más sobre el Estado y como ha ido evolucionando constantemente a través del tiempo y las diversas civilizaciones que adoptaron este sistema jurídico, es importante abordar el aspecto histórico, puesto que desde su nacimiento el Estado ha

² Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 40.

tenido diversidad de variantes y formas de aplicación, puesto que han existido Estados Monárquicos, Estados Arcaicos, Estados bajo dictaduras y actualmente y más común a nivel mundial los Estados Democráticos, los cuales han llegado hasta este punto a través de diversos cambios e implementación de nuevas tendencias en materia jurídica.

En la antigüedad, antes de la aparición de la familia monogámica y de la propiedad privada, el poder social se distribuía de forma escalonada a partir de los consejos de ancianos y de las estructuras tribales. Las relaciones entre los miembros de la sociedad eran de tipo personal y la cohesión del grupo se basaba en prácticas religiosas y ritos sociales de tipo tradicional.

El surgimiento de la agricultura y la consiguiente distribución de la tierra entre los miembros de la sociedad favoreció a la aparición de la propiedad privada, de los derechos hereditarios y, por consiguiente, de la familia patriarcal, en la que la descendencia debía asegurarse mediante un sólido vínculo matrimonial de carácter monográfico (la mujer sólo podía tener un marido). Cuando aparece este tipo de familia se empieza a organizar de mejor manera las personas siendo uno de los bastiones esenciales para el surgimiento del Estado como tal.

El tratadista Francisco Porrúa, hace referencia lo siguiente: "Los primeros Estados como Egipto, Mesopotamia, China, la India, Mesoamérica, los Andes, que surgieron: Por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos o externos y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos



colectivos tales como: construcción de canales, presas, acequias, necesarios para el conjunto de la comunidad”³.

Estos primeros Estados se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.

La primera experiencia política importante en el mundo occidental se realizó en Grecia hacia el siglo V antes de Cristo. la unidad política griega era la polis, o ciudad-Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de ciudadanos de la que estaban excluidos los esclavos participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas.

Para los filósofos griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. Platón, en sus obras La república y las leyes, expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer felices y virtuosos a todos los ciudadanos.

Por otra parte, la organización política de Roma, según Francisco Porrúa fue: “Inicialmente similar a la griega; la *civitas* -ciudad- era el centro de un territorio reducido

³ Ibid. Pág. 48.



y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos sometidos. Marco Tulio Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder.”⁴

Lo antes indicado, determina aspectos importantes de la historia de la organización política de una sociedad, especialmente al hablar de Roma como uno de los máximos exponentes de la y su consolidación del derecho y el Estado, así como la aplicación y reconocimiento de la justicia con base en la sociedad, surgen las leyes particulares con principios naturales, así como la manifestación del poder en una sociedad ya conformada.

1.3. Definición de Estado

Dentro de la temática del Estado propiamente es importante establecer una definición de este, puesto que son diversos los tratadistas que a través de la historia han generado diversas definiciones desde distintos puntos de vistas de lo que es el estado, así mismo han creado corrientes jurídicas para una definición acertada del mismo, por lo consiguiente a continuación se citaran las principales definiciones de Estado, tanto de tratadistas y juristas guatemaltecos como extranjeros.

⁴ *Ibíd.* Pág. 55.



Uno de los tratadistas más antiguos en materia del Estado es Hans Kelsen, en su obra Teoría General del Estado dice que el Estado: "No son los hombres que se ven y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana."⁵

Para el citado autor el estado no es ni la población, ni el territorio que esta ocupa en una extensión de tierra, si no prácticamente el termino Estado para él es el conjunto de normas que rige la conducta del ser humano dentro de un determinado territorio.

El autor Ignacio Burgoa respecto al Estado indica: "Es la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación y cuya finalidad estriba en realizar el orden de derecho básico o fundamental."⁶

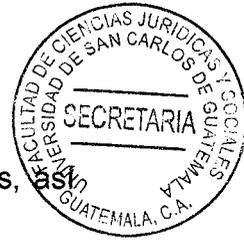
Para el tratadista José Dromi el Estado es: "Una realidad social y política integrada por un conjunto de hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales. En efecto, aparece aquí la noción de Estado sujeto, que ha sustituido a la otra, la de príncipe sujeto que acompañó la consolidación del Estado nacional moderno, bajo la fórmula monista del Estado patrimonial y el dominio *meminens* del soberano sobre los territorios."⁷

Otro punto de vista es el expuesto anteriormente, sobresaliendo elementos importantes desde la perspectiva que el Estado es un sujeto en un espacio físico determinado,

⁵ Kelsen, Hans. **Teoría general del Estado**. Pág. 14.

⁶ Burgoa, Ignacio. **El Estado**. Pág. 309.

⁷ Dromi, José Roberto. **Instituciones del derecho administrativo**. Pág. 53.



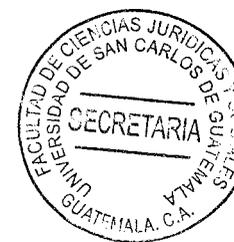
manteniendo potestad y soberanía en sus decisiones y relaciones internacionales, así como la consolidación del Estado por diversos medios.

Para el tratadista Manuel Ossorio, el Estado “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asumen la mayor fuerza política. Para Capitant es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujeto a la autoridad de un mismo gobierno.”⁸

Como se pudo observar son diferentes los tratadistas tanto nacionales como extranjeros especializados en derecho que dan un concepto de Estado, llegando a la conclusión que el Estado es la organización política conformada por una población un territorio y cuenta con una soberanía propia.

En el caso del Estado de Guatemala, se puede definir que: éste es libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades, siendo su sistema de gobierno República no, democrático y representativo. El cual actúa y desarrolla funciones que la Constitución Política de la República de Guatemala le asigna para poder alcanzar sus fines, y que las funciones son las actividades que corresponden a su estructura inmediata.

⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 400.



1.4. Elementos

Al establecer el Estado, este se vuelve una comunidad política la cual obligatoriamente se encuentra compuesta por distintos elementos constitutivos dentro de los cuales se mencionan los siguientes:

1.4.1. Población

Los hombres, además de su ancestral sentido gregario, buscan agruparse por razones de diversa índole, entre ellas, de raza, religión, costumbres, tradiciones, idioma y otras características propias, lo que da por resultado la unificación bajo una autoridad común, el Estado, el que, en adelante, con impulso propio, definirá y caracterizará a sus pobladores.

Además, se determina que: "La existencia del Estado sería imposible sin la presencia de la población sobre la que ejercerá su autoridad, beneficios, protección o tutela, por lo que no debe perderse de vista que ha sido creado para servir a la sociedad y facilitar su convivencia, y que su existencia obedece únicamente a la voluntad de su creador, el conglomerado humano; quien de acuerdo con sus necesidades y conveniencias puede realizar cambios o modificaciones que favorezcan el logro del bien común. Es por ello que la sociedad en su forma más representativa: el Estado, debe otorgar a la persona humana suficiente libertad de acción, para que pueda desarrollar su propio programa de vida; suficientes medios materiales, para la conservación de la vida, para el desarrollo

del cuerpo y del alma; y suficiente orden y tranquilidad pública indispensables para la convivencia y cooperación de los individuos y el logro del bien común.”⁹

Lo antes indicado, incorpora las garantías y libertades que debe proporcionar el Estado, con el objeto de alcanzar el máximo desarrollo del ser humano en sociedad, además de ser las bases y orientaciones que se deben perseguir desde la libertad de acción hasta la convivencia pacífica y el estado de derecho.

Para el tratadista Eduardo García Máynez, la población es considerada “objeto o sujeto de la actividad del Estado. Como objeto del *imperium*, la población constituye un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado. Como sujeto de la actividad del mismo los individuos que integran la población son considerados miembros de la comunidad política con los correspondientes derechos y obligaciones.”¹⁰

Asimismo, la población, de conformidad con lo anterior, se percibe tanto como un sujeto y como un objeto, desempeñando ambas características derivado que es sujeto de derecho y el objeto de la existencia del Estado y la organización política estructurada.

1.4.2. Territorio

El territorio es la base espacial del Estado, aun siendo el Estado un fenómeno social el cual no podría existir sin un sustento físico y material. Esta base física es, pues, una de

⁹ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Pág. 223.

¹⁰ García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Pág. 101.



las condiciones que hace posible la existencia del Estado, sin ella no podría ni siquiera concebirse un Estado en el mundo real. Sin territorio no hay Estado, aunque naturalmente su ámbito espacial puede variar en el tiempo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando a causa de una guerra el Estado derrocado pierde parte de su territorio o cuando el Estado vencedor lo amplía.

Además, fenómenos como la expansión colonial que dan origen a grandes imperios son también una de multitudes formas en que un Estado extiende su ámbito territorial. En estos casos las áreas coloniales pertenecen al territorio del imperio, a pesar de las grandes distancias y la heterogeneidad sociocultural que hay entre las metrópolis y ellas.

Para el autor Melvin Pineda Sandoval, el territorio es: "La porción de espacio dentro de la cual el Estado ejerce su soberanía. Su necesidad es obvia. Los habitantes del Estado requieren para poder vivir la existencia de un territorio, no sólo para su desenvolvimiento y asentamiento de sus viviendas, sino para obtener de él los recursos naturales indispensables destinados a la satisfacción de sus necesidades."¹¹

El territorio en cuanto al derecho es muy importante puesto que todo ordenamiento jurídico tiene un ámbito espacial de validez. De manera que el Estado ejerce su soberanía dentro de los límites de su territorio, dependiendo la mayor o menor efectividad de tal ejercicio de la potencia general del Estado, de las limitaciones

¹¹ Pineda Sandoval, Melvin. **Fundamentos de Derecho**. Pág. 44.



derivadas del derecho Internacional y de la situación de dependencia generada por el imperialismo.

1.4.3. Poder

El poder en sí, es algo que no se opone al derecho. Derecho y poder son independientes entre sí, porque el primero es un hecho y el segundo una forma lógica, un concepto. El poder que es el concepto fundamental de la ciencia social en el mismo sentido en que la energía lo es de la física.

Según el Diccionario de la Real Academia Española dice que poder significar: "Dominio, imperio, facultad que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa, fuerza, vigor, capacidad, posibilidad."¹²

El tratadista norteamericano Edgar Bodenheimer, dando una definición de poder en sentido sociológico indica lo siguiente: "Es la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos."¹³ Por consiguiente, la capacidad a que hace referencia el citado autor es la capacidad que puede provenir de medios físicos, económicos, psicológicos o intelectuales entre otros.

¹² Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Pág. 256.

¹³ Bodenheimer, Edgar. *Teoría del Derecho*. Pág. 25.

1.4.4. Soberanía

Es la nota que caracteriza al poder del Estado como supremo en el orden interno y como independiente en el orden internacional. La soberanía es conocida también como la nota de supremacía atribuida a un poder, grupo u orden jurídico. La soberanía es una propiedad del pueblo del Estado y es una cualidad de éste. De manera que es un componente esencial del Estado, siendo, por tanto, inherente al mismo. El tratadista George Jellinek expone que la soberanía es: "Un poder auto limitarse y obligarse jurídicamente, sin que ninguna fuerza o poder coaccione a ello."¹⁴

La soberanía implica en el orden interno un poder ilimitado, sin embargo, prevalece el criterio de que la soberanía es, en general un poder limitado porque está sometida, en mayor o menor medida, al Derecho y a la moral política.

1.5. Organismos

Para el funcionamiento de todo Estado, es de suma importancia para la administración de su poder dividir el mismo en organismos o poderes como en algunas ocasiones son conocidos, para el caso de Guatemala, los poderes u organismos son divididos en tres los cuales son legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno de estos con funciones diferentes para cubrir las necesidades del Estado y de sus habitantes a continuación se desarrollara cada uno de los organismos, indicando sus principales funciones dentro del Estado de Guatemala, antes de esto es importante manifestar cual es el tipo de poder con el que cuenta un estado por lo cual se establece lo siguiente:

¹⁴ Jellinek, George. **Teoría general del Estado**. Pág. 46



“El poder si lo juzgamos desde el punto de vista de su ejercicio, es considerado como un elemento del Estado que tiene estrecha relación con la actividad que se desarrolla mediante su usurpación por parte de una sola persona en un régimen autocrático, lo cual permite hablar de centralización del poder, o su detentación por un grupo de órganos en un régimen democrático, caso en el que reconocemos la descentralización del mismo, no obstante, que el fenómeno sea observado en un sentido o en otro, no es más que la manera de gobernar o dirigir la convivencia política de las personas que habitan un territorio que le corresponde al Estado”¹⁵

Al respecto del poder que representa un Estado, dentro de los elementos que lo componen, el tratadista Gerardo Prado indica que este es uno de los elementos que siempre va a contar todo Estado no importando la manera en que se encuentre gobernado o su sistema político, pudiendo ser estos autocráticos, que se encuentra el poder en una sola persona que ordena y rige el desarrollo de un país, o como en el caso de Guatemala, un gobierno de índole democrático que el poder del Estado se divide en organismos siendo estos el Legislativo, Ejecutivo y judicial, es importante en ambos sistemas que se busque la convivencia política y pacífica de la población otro de los elementos del Estado.

La división de los organismos en Guatemala de manera democrática se efectúa de la siguiente manera:

¹⁵ Prado Gerardo. **Derecho constitucional**. Pág. 121.



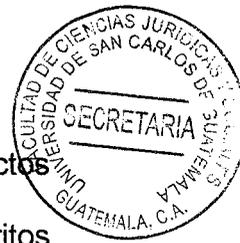
1.5.1. Organismo legislativo

La descentralización del poder del Estado, ha sido de mucha importancia ya que cada uno de sus organismos tienen diversidad de funciones y cada uno es vital en el desarrollo integral del Estado el poder legislativo o también conocido o nombrado como función legislativa juega un papel muy importante en cuanto a la creación de leyes que rijan tanto la actuación como la conducta de las personas dentro del territorio del país, se encarga del orden jurídico estatal. La potestad del organismo legislativo propiamente recae en el Congreso de la República de Guatemala, dichas funciones dos divisiones las cuales son la ordinaria que recae en el Congreso y la extraordinaria que propiamente se encuentra en la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala.

Al respecto de las funciones que realiza el poder legislativo el tratadista Ferrero Rebagliati, establece lo siguiente al respecto: “Mediante la legislación, el Estado intuye el ordenamiento jurídico que regula su organización y su acción así como la vida social.”¹⁶ El tratadista en mención indica que entre las atribuciones que se le dan al organismo legislativo, se encuentran la de la legislación, con la cual se pretende crear un ordenamiento jurídico el cual tendrá como una de sus principales características la coercitividad, todo esto para regular la organización, el comportamiento y las relaciones entre los habitantes del Estado.

Desde el punto de vista constitucional, la Constitución Política de la República de Guatemala al respecto en el Artículo 157 al indicar que la potestad legislativa

¹⁶ Ferrero Rebagliati, Raúl. *Ciencia política*. Pág. 239.



corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Todo lo relativo al poder legislativo se encuentra comprimido en las funciones del Congreso de la República de Guatemala.

1.5.2. Organismo ejecutivo

Dentro de la división de los poderes también surge el organismo ejecutivo o función ejecutiva, todo esto con la finalidad de que el Estado de Guatemala se encuentre gobernado bajo un sistema democrático, dicho organismo encuentra presidido por el Presidente de la República de Guatemala, así como los diversos ministros del gabinete presidencial.

1.5.3. Organismo judicial

El Organismo Judicial también es entendido como un conjunto de órganos jurisdiccionales a quien está reservada la competencia para conocer y resolver en juicios y causas entre partes. Es, a la vez, el conjunto de jueces y magistrados de una nación.

Al respecto, el autor guatemalteco Alberto Pereira Orozco, señala que el Organismo Judicial es: "el ente que encierra la triada clásica de los poderes (organismos) del Estado. La función esencial que se le atribuye dentro del marco de la división o separación de poderes es la de aplicar la ley y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento. Respecto de cómo definirlo, existen



diferentes criterios, pero todos coinciden en que su función dentro de un Estado democrático es la de ejercer o dictar justicia de manera independiente y libre de cualquier tipo de injerencias.”¹⁷

La función del organismo judicial, es la de aplicar la ley y declarar los derechos en los casos controvertidos que se sometan a su conocimiento.

De la misma manera el tratadista argentino Bielsa al hacer mención de este organismo indica lo siguiente: “Desde que existe la norma jurídica ella debe ser cumplida y obedecida. La llamada obligatoriedad de la norma jurídica es uno de los caracteres esenciales de esta. Pero, además, la norma jurídica es siempre general, y ella se manifiesta objetivamente de una manera abstracta o conceptual, referida a los elementos sobre los cuales va a actuar. Cuando la norma de derecho no es cumplida o acatada, el titular del derecho, o el que representa legalmente al titular, puede impugnar el acto o hecho lesivo del derecho, mediante recurso o acción jurisdiccional, lo que da origen a otra actividad, la judicial.”¹⁸

Mediante esta actividad o función se determina, se declara y se restablece el derecho en el caso concreto; los diversos actos que ella genera tienden siempre a un fin: proteger efectivamente las garantías que la norma jurídica asegura de una manera general y abstracta.

¹⁷ Orozco Pereira, Alberto. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 42.

¹⁸ Bielsa Rafael. **Algunos aspectos de la función pública**. Pág. 79.



Por otra parte se establece se establece que el Estado es el máximo poder dentro de un determinado territorio y una población, el cual su fin primordial es la búsqueda del bien común dentro de sus habitantes, de esta manera dentro del presente capítulo se desarrollaron cada uno de los elementos de los cuales debe de estar formado un Estado, principalmente para su surgimiento y después para el desarrollo integral del mismo siempre con la mira de buscar la protección, la vida, la seguridad, la libertad la justicia la paz y el desarrollo integral de su población.



CAPÍTULO II

2. La administración pública

Una vez abordado lo relacionado al Estado, como máxima institución jurídica dentro de un territorio, es importante conocer lo relativo a la administración pública, la cual en Guatemala se encuentra representada en diversas instituciones, autónomas, semiautónomas, centralizadas y descentralizadas, entre las cuales también se encuentran los organismos del Estado y las Municipalidades tema importante para el presente estudio.

2.1. Aspectos generales

Para el desarrollo pleno del Estado, este realiza diversas funciones entre las cuales se encuentra: 1) La función legislativa: La cual se encarga de la creación de leyes. La principal característica de la norma es la coercitividad, debido a que obligan a las personas a adecuarse a un sistema político, jurídico y social, dentro de los rangos que la ley establece; 2) La función administrativa: Se encuentra a cargo del Organismo Ejecutivo el cual tiene a su cargo la Administración Pública. 3) La función judicial o jurisdiccional: Se encuentra a cargo del Organismo Judicial, siendo la aplicación correcta de las normas jurídicas a través de los órganos jurisdiccionales competentes.

El sistema de gobierno de Guatemala es Republicano, por lo que el Estado para cumplir con el deber de garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia,



la seguridad, la paz, el desarrollo integral, delega en los tres organismos anteriormente descritos el poder estatal. El Organismo Ejecutivo, tiene a su cargo la función administrativa y para el cumplimiento de los fines anteriormente descritos se organiza de la siguiente manera de conformidad con le Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97:

1. Secretaría General de la Presidencia
2. Secretaría Privada de la Presidencia
3. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
4. Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia
5. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
6. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
7. Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República
8. Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República
9. Secretaría de Bienestar Social
10. Secretaría Presidencial de la Mujer
11. Secretaría de Asuntos Agrarios
12. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
13. Secretaría Nacional de Ciencia y tecnología
14. Secretaría Obras Sociales de la Esposa del presidente
15. Secretaría Nacional de Administración de Bienes de Extinción
16. Secretaría Contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas.



Actualmente el Estado de Guatemala y específicamente el Organismo Ejecutivo a través de la Presidencia de la República de Guatemala, ha implementado quince secretarías, las cuales contribuyen en la Administración Pública, puesto que tienen funciones netamente enfocadas al desarrollo administrativo estatal, para su debido funcionamiento.

Asimismo, además de las quince secretarías con las que ya cuenta el Estado de Guatemala, también el Organismo Ejecutivo se divide en catorce Ministerios de conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, los cuales se establecen a continuación:

1. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA.
2. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, MARN.
3. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, CIV.
4. Ministerio de Cultura y Deportes, MCD.
5. Ministerio de la Defensa Nacional, MINDEF.
6. Ministerio de Desarrollo Social, MIDES.
7. Ministerio de Economía, MINECO.
8. Ministerio de Educación, MINEDUC.
9. Ministerio de Energía y Minas, MEM.
10. Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN.
11. Ministerio de Gobernación, MIGOB.
12. Ministerio de Relaciones Exteriores, MINEX.
13. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS.



14. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, MSPAS.

La división de Ministerios que presenta el Organismo Ejecutivo es importante, puesto que cada uno ejerce funciones básicas que la Constitución Política de la República le atribuye al Estado de Guatemala, como obligaciones fundamentales que se transforman en derechos para los ciudadanos, como lo son: salud, seguridad, salud, educación, trabajo, desarrollo social entre otros. Para lo anterior, cada ministerio se encarga de la realización de funciones y atribuciones que se establecen en diversos cuerpos normativos, dichos Ministerios se subdividen en base a los sistemas de centralización y descentralización administrativa, esto con la finalidad de ejercer una Administración Pública más efectiva y cumplir de mejor manera con los mandatos constitucionales.

Todas las instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas pertenecientes al Estado de Guatemala, forman parte importante en el desarrollo de la administración pública guatemalteca.

Se ha venido recalcando dentro de los párrafos que anteceden, que la función administrativa le corresponde propiamente a las diversas instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas que conforman el sistema administrativo guatemalteco y que son dependencias directas de los diversos poderes u organismos que conforman el Estado de Guatemala, por lo cual se hace referencia que dicha función cuenta con un carácter formal y otro material.



Cuando se hace referencia al punto de vista formal, radica en toda la actividad administrativa que realiza el Estado a través del Organismo Ejecutivo, ya que en el recae la función administrativa y por ende debe de crear los mecanismo, métodos, políticas y técnicas idóneas para el ejercicio de la Administración Pública.

Cuando se hace referencia al punto de vista material, el jurista guatemalteco Lázaro Murcia al respecto del punto de vista material de la función administrativa, hace referencia que esta radica en la aplicación del marco normativo propiamente, la aplicación de las diversas leyes que se han creado a través del Congreso de la República de Guatemala y expone: "En la función administrativa, se pueden distinguir varios elementos importantes:

1. Es una función del Estado, encomendada, por regla general, al Organismo Ejecutivo.
2. Se ejecuta bajo un orden jurídico de derecho público.
3. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que puede ser oficiosa o, a iniciativa de particular.
4. Con algunas limitaciones de los efectos jurídicos de los actos administrativos"¹⁹.

Al respecto de la aplicación de la Administración Pública y sus elementos esenciales el jurista Agustín Gordillo establece lo siguiente: "El estudio del sujeto que ejerce dicha función, o sea, la Administración Pública centralizada y descentralizada, a través de sus

¹⁹ Murcia Martínez, Lázaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca.** Pág. 19



órganos jurídicos (con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación, entre otros), de los agentes que se desempeñan en esos órganos, y estructurada en forma de administración central (centralizada o desconcentrada), o descentralizada (Empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial o total del Estado, entre otros), con más la figura del ente independiente regulador de servicios públicos.”²⁰

Según hace mención el jurista antes citado, al respecto de la aplicación de la Administración Pública, esta debe ser aplicada en todos los niveles y por todos los organismos que integran las instituciones centralizadas y descentralizadas a través de sus diversos órganos de administración.

Las personas individuales ejecutan las funciones administrativas, basándose de la organización, la legislación y el derecho. Las personas individuales se agrupan para formar una organización administrativa. La organización administrativa es la ordenación sistemática de las personas individuales que ejecutan las funciones administrativas para alcanzar objetivos, metas y resultados, observando la teoría, la legislación y el derecho, las personas individuales se conocen con los nombres comunes: funcionarios y empleos públicos.

Es importante que en la aplicación de la Administración Pública tomar tres puntos de vista las cuales llevaran a que las actividades sean desarrolladas con excelencia. Los tres puntos que se deben de aplicar son la eficacia, la eficiencia y la efectividad, esto

²⁰ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo. Parte general.** Pág. 10.



llevará a que la implementación y aplicación de la Administración Pública dentro de un Estado sea integral. En la administración se trabaja con escasez de recursos, insumos, dinero, equipos, infraestructura y carencia de personal.

La eficacia produce mayor número de recursos y mejores resultados cuando se sabe administrar la escasez, se trabaja con el menor esfuerzo y se multiplican los medios disponibles. La eficiencia minimiza los costos. Eficacia equivale al resultado. La eficacia también produce resultados, pero la eficacia los produce más allá de lo previsto.

Efectividad es hacer el trabajo o la tarea con puntualidad, tomando en cuenta el tiempo disponible, los horarios, los obstáculos, las adversidades, los problemas y los conflictos de cualquier naturaleza, aplicando la voluntad apoyada en el sí se puede, sostenible.

La Administración Pública es determinante para el desarrollo integral tanto del Estado como de sus habitantes, ya que sin la existencia de esta el desorden dentro del Estado sería caótico.

2.2. Definición

Es importante conocer los diversos puntos de vista al respecto de la definición de lo que es la Administración Pública, muchos tratadistas la toman como parte del derecho administrativo propiamente, otros desde el punto de vista constitucional ya que es una actividad del Estado, existen diversas posturas y corrientes de su definición, por lo cual



a continuación se abordaran las principales y más lógicas, las cuales pueden dar una mejor idea a que se refiere la Administración Pública propiamente.

Al respecto el tratadista Manuel Ossorio la define como: “La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra constituye función típica del poder ejecutivo nacional o provincial y de los municipios, su actividad es la que regula el derecho administrativo”²¹.

Para el jurista, argentino antes citado, cuando se hace referencia a la Administración Pública, establece que es una actividad netamente que desarrolla el Estado, la cual es de carácter administrativo, por lo cual se basa en normativa legal, principios doctrinales y costumbre como fuentes del derecho administrativo, el cual rige dichas actuaciones.

La Administración Pública, según Guillermo Cabanellas se define como: “El poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuando interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones”²². La anterior cita, radica su fundamento, en el poder que ejerce el Organismo Ejecutivo desde el punto de vista administrativo y enfoca a través de sus diversos órganos para la realización de la Administración Pública la cual consiste en velar por los intereses de la sociedad en general a través de la prestación de actividades y los servicios públicos básicos.

²¹ Ossorio Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 61.

²² Cabanellas Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 115.



Para el tratadista Striche, citado por Guillermo Cabanellas, la Administración Pública es considerada como: "La parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general, a diferencia de la justicia, que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado, la justicia como individuos."²³

Según lo que manifestó el citado autor, al respecto de la Administración Pública es el medio por cual el Estado busca el cumplimiento de sus obligaciones y principalmente la búsqueda del bien común, tal como lo establece la Constitución en el artículo 1, donde manifiesta que el Estado su fin supremo es la realización del Bien común.

Al respecto Luther Gulick señala que: "La administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al Gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales."²⁴

La Administración Pública se desenvuelve dentro del ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, en el que se encuentra estructurado todo el Estado.

²³ *Ibíd.* Pág. 116.

²⁴ Luther Gulick. **La empresa Pública.** Pág. 25.



Por otra parte, la autora Mabel Goldstein expone: “Es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”²⁵ Por lo tanto, la Administración Pública, se establece como la unificación de actividades estructuradas desarrolladas por el Estado para el cumplimiento de sus fines, por lo cual, con base en la división de poderes, se materializa para que se coadyuve al fortalecimiento del Estado y por ende genere el máximo bienestar a sus habitantes, tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.3. Elementos de la administración pública

Para que la Administración Pública, pueda realizar sus funciones de manera eficiente y en base a lo establecido en las normas legales, esta cuenta con una serie de elementos, los cuales se desarrollaran a continuación, con la finalidad de entender de mejor manera como se maneja la administración pública en Guatemala, para lo cual se establece lo siguiente:

2.3.1. El órgano administrativo

Uno de los principales órganos en materia de administración pública radica en el órgano administrativo, para lo cual el jurista guatemalteco Hugo Calderón al respecto establece lo siguiente:

²⁵ Goldstein Mabel. **Diccionario enciclopédico**. Pág. 79.



“Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado. La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, que implica órgano = instrumento”²⁶ Por lo tanto los órganos administrativos son totalmente apegados y desglosados de la Administración Pública, son propiamente la representación del Estado ante la sociedad.

2.3.2. Actividad

Para el desarrollo de las funciones que se le encomiendan a la Administración Pública, existen diversos aspectos los cuales debe de realizar, por lo cual uno de los elementos que se aplican es el de la actividad, estableciendo que la Administración Pública es una actividad e carácter público, por lo cual se establece lo siguiente al respecto:

“En consecuencia, el servicio público, como el instrumento, vehículo o medio del que dispone la administración para el logro de su propósito. Desde este punto de vista se estudia la Administración Pública, es decir, desde el punto de vista formal”²⁷.

2.3.3. Finalidad

La finalidad y competencia de la Administración Pública se encuentra contenida en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “Protección a la

²⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Pág. 50.
²⁷ *Ibíd.* Pág. 50.



persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia su fin supremo es la realización del bien común.”

El bien común o bienestar general de toda la población, engloba toda una serie de derechos de la población y que el Estado garantiza a través de los servicios públicos como, por ejemplo, la salud, la vivienda, la seguridad, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo integral de la persona a través de educación, políticas de empleo, etc.

2.3.4. El medio

Para que los diversos elementos de la Administración Pública se cumplan debe de existir un medio, el cual consiste en: “El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público, y este se entiende como el medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad. La administración pública va a desarrollar su actividad, a través del servicio público”²⁸.

2.4. Funciones

Con anterioridad, se estableció, que para que la Administración Pública sea aplicada de manera integral y adecuada debe de ser eficaz, eficiente y efectiva, para lo cual se le han atribuido una cantidad de funciones, las cuales debe desarrollar en base a sus necesidades y lo contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala de conformidad con los Artículos 140 y 141 que hacen referencia a que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano y su organización se debe propiamente al

²⁸ *Ibíd.* Pág. 52



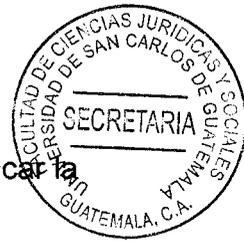
cumplimiento y goce de los derechos de sus habitantes implementando un sistema de gobierno eficaz, para lo que delega la soberanía a los organismos del Estado. Para efectos de conocer de mejor manera cuales son las funciones que se le atribuyen a la Administración Pública se manifiesta lo siguiente:

2.4.1. Función Legislativa

Para que la administración pública pueda ser eficaz, eficiente y efectiva, el Estado de Guatemala a través del Organismo Legislativo y especialmente a través del Congreso de la República de Guatemala, encomienda la función legislativa, la cual radica en la creación de un ordenamiento jurídico, el cual esta precedido principalmente por la Constitución Política de la República de Guatemala, cada una de las normas legales emitidas por el Congreso, cuentan con un carácter de coercitividad, esto con la finalidad de que todos los habitantes del Estado se encuentren sujetos a ella.

En el Congreso de la República en el proceso legislativo de creación de normas jurídicas, también surgen las leyes de carácter administrativo, las cuales regulan las funciones administrativas del Estado en base a sus tres organismos y respectivas dependencias, así como la forma de actuación de los funcionarios públicos que llevan a cabo la Administración Pública.

Es importante establecer, que un Estado que no cuente con un ordenamiento jurídico adecuado es inoperante, por lo cual, en su función de administrador, debe de crear primeramente el órgano competente para la realización de normas jurídicas, el cual ya



se establecido con anterioridad y el cual se encarga de la creación de leyes y verificar la factibilidad de la aplicación de las mismas dentro de la sociedad guatemalteca.

2.4.2. Función Judicial

Otra de las funciones que cuenta la administración pública en Guatemala recae en la función judicial, también en muchas ocasiones llamada función jurisdiccional, esta función es bastante importante dentro del desarrollo estatal, puesto que se encarga de velar por la debida aplicación de las normas jurídicas que previamente fueron creadas por el Congreso de la República de Guatemala.

En cuanto al máximo ente rector de esta función, se encuentra el Organismo Judicial, encontrándose reguladas sus funciones, atribuciones y aplicaciones en la Ley del Organismo Judicial, Decreto Numero 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. Para la debida aplicación de la función jurisdiccional, el Organismo Judicial se subdivide en el área jurisdiccional de la siguiente manera:

- Corte Suprema de Justicia
- Cámara Civil
- Cámara Penal
- Cámara de Amparo y Antejuicio
- Cortes de Apelaciones
- Juzgados de Primera Instancia
- Juzgado de Paz o de Menores

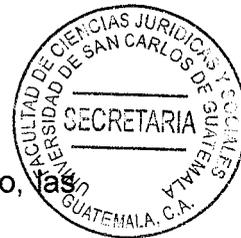


Tanto el área jurisdiccional como administrativa juegan un papel muy importante tanto en la administración de justicia, como dentro de la Administración Pública, puesto que su aplicación se da en respuesta al mandato constitucional del fin supremo que es la búsqueda del bien común.

En relación con la actuación de la Administración Pública, el Organismo Judicial a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por mandato constitucional ejerce el control de la juridicidad en un proceso de conocimiento de única instancia llamado Proceso Contencioso Administrativo cuando las resoluciones que dieron origen al mismo no hayan podido remediarse por medio de los recursos propiamente administrativos.

2.4.3. Función Ejecutiva

Otra de las funciones que recae dentro de la Administración Pública, se encuentra en la función ejecutiva, la cual radica en todo el ámbito administrado que pueda presentar un Estado, la esencia de la aplicación de la administración pública recae propiamente en esta función, por lo cual es una de las funciones más importantes, puesto que tiene a su cargo todo el funcionamiento del Estado, desde el punto de vista administrativo, esto se da a través de sus dependencias centralizadas, descentralizadas y autónomas, las cuales dependen directamente del Organismo Ejecutivo, así como también sirve de soporte y apoyo a otras instituciones tanto del Organismo Judicial como del Organismo Legislativo, todos en conjunto conforman la Administración Pública guatemalteca.



La función administrativa, recae propiamente las funciones que realiza el gobierno, las cuales buscan la satisfacción de las necesidades básicas y el goce de los derechos fundamentales de la población, busca no solo los intereses de los particulares sino de la sociedad en general, así como velar por los intereses propios del Estado de Guatemala. Son diversas las funciones que se le atribuyen a la Administración Pública, es importante establecer que cuando nos referimos este término se está hablando únicamente del desarrollo, control, funciones, atribuciones de las instituciones estatales.

2.5. Principios

Las fuentes del derecho, para el caso de Guatemala se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Judicial, Decreto Numero 2-98 del Congreso de la República de Guatemala, dentro de las cuales se encuentra la ley, la jurisprudencia y la costumbre, existen tratadistas que también incluyen dentro de las fuentes del derecho la doctrina, por lo cual en muchas ocasiones los principios son complementos y directrices de la aplicación de las normas jurídicas, de acá la importancia de abordar los diversos principios que informan la aplicación, implementación y desarrollo de la administración pública los cuales son los siguientes:

1. Principio de Legalidad

Uno de los principios básicos dentro de toda norma, rama e institución del derecho, es la legalidad y la Administración Pública no es la excepción, para que pueda funcionar adecuadamente todos los actos que se realicen dentro de dicha función que desarrolla



el Estado deben de estar sujetos a la legalidad, esto quiere decir en base a lo contenido en las leyes que se establecieron a través de la función legislativa.

2. Principio de Seguimiento de Oficio

Existen diversas normas jurídicas que regulan la actuación del Estado y por ende la Administración Pública, en cuanto al principio de seguimiento de oficio da a entender que la administración debe de llevar su cauce normal, debe ser ágil, efectiva, eficaz y vigilar todos los procedimientos legales que susciten de ella.

3. Principio de Respeto al Derecho de Defensa o Audiencia Previa

Son diversos los principios que informan la Administración Pública, pero el respeto a la defensa es fundamental, no solo en la aplicación de la administración sino en varias ramas y procedimientos legales que se dan en el ámbito jurídico, esto en base a la protección de los derechos de las personas, principalmente el derecho de defensa el cual tiene todo habitante del Estado de Guatemala.

4. Principios de Imparcialidad

Otro de los aspectos relevantes en la aplicación de las normas jurídicas, en el mundo del derecho y los órganos jurisdiccionales, es la imparcialidad, algo que en muchas ocasiones es violentado, debido a la ineficacia de la Administración Pública y la administración de justicia, por lo cual es importante que se aplique este principio dentro de todos los procesos administrativos que se lleven a cabo dentro de la Administración Pública, esto con la finalidad de que sea aplicada de igual manera para todas las personas y principalmente en base a derecho.



5. Principio de Procedimiento Escrito

Para la Administración Pública la escritura es la prueba fehaciente que se cumplió con todas las formalidades contenidas en la ley. La escritura materializa la voluntad del órgano, la mantiene viva, la proyecta en el tiempo, es prueba palpable para que los actos previos, den nacimiento al acto administrativo y produzca el efecto perseguido y sea eficaz para lo pretendido.

6. Principio de Publicidad

Este principio de publicidad de los actos de la Administración Pública, lo consagra en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 30, al establecer que: "Todos los actos de la administración son públicos.

7. Principio de Sencillez, Rapidez, Economía y Eficacia

Este conjunto de principios tiene como propósito posibilitar que la Administración Pública moderna no burocratice los expedientes y que, si se cumplieron los requisitos o se verificaron gestiones internas dentro del procedimiento, deba resolverse conforme a la ley. En este caso el procedimiento administrativo debe culminar con un resultado que sea beneficioso tanto para la administración como para los particulares. Finalmente se establece que dentro del presente estudio jurídico se abordaron temas esenciales respecto a la Administración Pública, quedando como conclusión que esta es una función netamente de carácter estatal y que el Estado de Guatemala, realiza a través de sus organismos de Estado, principalmente por el Organismo Ejecutivo y todas las instituciones, centralizadas, descentralizadas y autónomas que se encuentran bajo su resguardo.



CAPÍTULO III

3. Derecho municipal

El Estado de Guatemala se encuentra actualmente compuesto por departamentos los cuales se dividen en municipios, cada uno de estos municipios tienen autonomía propia, lo cual quiere decir que pueden implementar sus propias normas, siempre y cuando sean acorde a las normativa constitucional guatemalteca y no violente los derechos de las personas, para la creación de estas normas y el funcionamiento del municipio, nace la rama del derecho denominada derecho municipal, la cual busca que se rijan los municipios de manera idónea por lo cual es importante conocer todo lo relacionado a este derecho ya que es parte importante del tema.

3.1. Aspecto histórico

Una de las ramas del derecho, importante a abordar en la presente investigación jurídica, es el derecho municipal, siendo esta una rama pública del derecho, la que se crea con la finalidad normar y regir todas las actuaciones de las municipalidades, los consejos municipales y todo lo relativo al desarrollo y evolución del municipio, su enfoque es totalmente público y social, la aplicación de esta rama del derecho es relativamente nueva, puesto que desde que se empiezan a realizar las divisiones administrativas del territorio de los Estados se empieza a aplicar dicha normativa legal.



El Derecho Municipal es el resultado de la total independencia Municipal en la Edad Media. La debilidad de los poderes políticos que existieron en el mundo occidental, unida a la renovación de la vida ciudadana, juntamente con el despertar del tráfico mercantil, trajo consigo el florecimiento del Derecho provocado por la misma complicación de la vida social.

Al nombrar el Derecho Municipal, se debe tener claro lo que es el Municipio; ya que, sin la existencia del mismo, el Derecho Municipal no tendría donde ser ejercido; motivo por el cual se realizó un breve resumen de su historia, recurriendo luego a la historia del Derecho Municipal, lo que dejará de manera más clara su evolución.

Para el Maestro Jorge Ruiz Fernández, el vocablo Municipio “Proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma de organización de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria”.²⁹

El Municipio como concepto tiene su nacimiento en la época romana, como expresión de comunidad. “Al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las

²⁹ Fernández Ruíz, Jorge. *Seguridad Pública Municipal. FUNDAP*. Pág. 41



comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general en los cuales cada vecino podía resolver sus problemas individuales”.³⁰

Para Roxana Hernández: “a partir del día 26 de marzo de 1527 don Jorge de Alvarado organiza legalmente el primer cabildo, presidiéndolo y le da posesión y toma la protesta a las autoridades que lo conforman, lo funda en definitiva en la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala. Las atribuciones de los funcionarios que presidían el ayuntamiento, estaban debidamente estipuladas en las Leyes de Indias, en las Ordenanzas Municipales y en la Cédulas Reales. En un principio los cargos se daban por gracia Real y algunos a veces eran comprados por la clase privilegiada, en el año 1528 Don Jorge de Alvarado reformó el sistema y estableció que los cargos se ocuparían por elección indirecta, con facultades de legislar y decisiones coercitivas, dándole al Municipio un contenido y un principio de autonomía”.³¹

Los nuevos centros de convivencia creaban en un proceso, nuevos ordenamientos que podían desarrollarse sin sufrir presión alguna, creando un todo de las normas heredadas del pasado y de las nuevas normas, reguladoras de las necesidades nacidas dentro de la población. Estos ordenamientos normativos y organizacionales característicos de la vida medieval del antiguo Imperio Romano prevalecen mientras perdura la autonomía Municipal.

³⁰ Fernández Ruíz, Jorge. *Ob. Cit.* Pág. 42

³¹ Hernández, Roxana. *Los Juzgados de Asuntos Municipales. Estudio Jurídico y su Importancia en el Cumplimiento de los Fines del Municipio.* Pág. 5



La vida Municipal dejó de ser el centro de convivencia y su nueva organización ^{exigía} sus derechos. La crisis en este tiempo produjo un incremento en sus normativas. Impotente para crear derechos libremente, el Municipio se ve abrumado por un conjunto de normas, que regula minuciosamente su vida, mas no nace de una organización ciudadana.

El *Liberludiciorum*, palabra derivada del latín que explica Manuel Ossorio que significa “Libro de los Jueces, que contenía el Derecho del Reino Visigodo, se ve sometido a esta ruralización de la vida. Dejan de aplicarse muchas instituciones en el mismo contenidas, por inservibles o inútiles, mientras otras muchas se ven sometidas a los cambios necesarios para su aplicación a las necesidades”³².

El origen de los ordenamientos se encuentra en la carta fundacional, en el privilegio señorial se le otorga al Municipio la propiedad de sus términos y con ello su autonomía. Más adelante la organización municipal, generó su propio Derecho mediante la respuesta a las nuevas necesidades.

La última evolución del Derecho Municipal no ha sido uniforme en todos los reinos, ya que estaba ligada a su autonomía para sobrevivir al poder regio y a la aparición del Estado Moderno. Las redacciones escritas llamadas fueros extensos, ocasionaron la sepultura del Derecho Municipal Privado de autonomía. Son contados los casos en los que poseen ciertas ciudades un Fuero Municipal. El Derecho Municipal se resignó a

³² Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 574



perder su condición de ordenamiento autónomo, y se conformó con devenir una rama del Derecho Administrativo.

3.2. Importancia

El Municipio es uno de los pilares fundamentales de toda sociedad puesto que representa el segundo grado por las relaciones de vecindad que genera, ya que el primer grado es la familia. Además es el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, el Municipio se equipara a la familia, porque se dan relaciones humanas de estrecha vinculación, satisfaciendo recíprocamente necesidades comunes, con la variante que en la familia las relaciones se dan en virtud de obligaciones derivadas del parentesco, satisfaciendo necesidades de alimentación, administración de bienes de menores; mientras que en el Municipio se dan relaciones permanentes de vecindad, satisfaciendo necesidades comunes a todos los vecinos.

Otro aspecto importante del Municipio es que es la expresión pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Modernamente se ha establecido que la base del desarrollo de un Estado es el Municipio, puesto que es la representación de una sociedad comunitaria. En relación a la singular importancia de un Municipio, la doctrina entra en concordancia con el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece lo siguiente: "Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y

disponer de sus recursos; y, c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.

Cuando el Municipio cumpla sus funciones, sujetándolos a las normas de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal, en realidad los habitantes percibirán la importancia del Municipio.

No podrá haber un Estado organizado y desarrollado si las entidades municipales que la conforman carecen de dicha característica; por tanto para que esto se conciba dentro de la sociedad debe de existir, el elemento organizacional, que permita la satisfacción de necesidades comunes, y para ello debe de existir una constante comunicación entre los vecinos y el Gobierno Municipal, y sujetando sus actos al texto de la Constitución que rige al país, para transparentar sus actos, inspirados especialmente en el principio de publicidad de los actos administrativos regulados en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.3. Definición

Para el tratadista Manuel Ossorio, el Derecho Municipal es: “La rama del Derecho Público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo”.³³ De la definición anterior se desprende que el Derecho Municipal se encarga del estudio del municipio, sus autoridades, las relaciones de estas con sus administrados, los arbitrios y tasas que se imponen.

³³ Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Pág. 308



El Diccionario de la Lengua Española al definir al Derecho Municipal manifiesta: “Es aquel que regula el régimen de los concejos o municipios, como corporaciones y la relación de estos con los vecindarios respectivos. Es decir que los vecinos miembros de un mismo municipio se ven regulados ante la municipalidad respectiva por el bien llamado Derecho Municipal”.³⁴

Para el caso del Derecho Municipal, hay diversos autores que niegan la existencia del mismo como una rama autónoma. Por lo que el Licenciado Rodolfo de León Molina explica: “Para un país como Guatemala donde el municipio tiene una gran tradición democrática, se han podido mantener instituciones jurídicas municipales de gran valor a través y a pesar de tantos regímenes autocráticos. Ha llegado el momento de rescatar la verdadera identidad del Derecho Municipal dentro de los grandes sistemas del derecho”.³⁵

El profesor Rodolfo de León Molina citando la Enciclopedia Jurídica de Carlos Mascareñas manifiesta: “El Conjunto de normas que reconocen y rigen la constitución, desarrollo y finalidades de estos conglomerados humanos (habitantes del municipio), constituye su derecho, por lo tanto, forma la disciplina denominada Derecho Municipal”.³⁶ Para el cubano Adriano Carmona, el Derecho Municipal es definido de la siguiente manera: “Conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.³⁷

³⁴ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Pág. 256

³⁵ De León Molina, Rodolfo. **Legislación Social II**. Pág. 168

³⁶ De León Molina, Rodolfo. **Ob. Cit.** Pág. 169

³⁷ Carmona Romay, Adriano. **Programa de Gobierno Municipal**. Pág. 19

Por su parte el autor José Antonio Fernández Arena, define al Derecho Municipal como: “La parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales”.³⁸ En ese orden de ideas, el Derecho Municipal debe surgir como una rama del Derecho Público, con fisonomía propia frente al Derecho Administrativo donde ha estado cobijado por mucho tiempo.

3.4. Principios

El Congreso de la República de Guatemala, en la Ley del Organismo Ejecutivo regulada en el Decreto número 114-97 Artículo 4, indica una serie de principios que debe cumplirse por parte de la Administración del Derecho Municipal, los cuales expongo a continuación:

1. Principio de cumplimiento finalista

En el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulada la principal finalidad que persigue el Estado y la Administración Pública en General, que es el Bien Común, se antepone la creación de la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, como un instrumento que permita cumplir esa finalidad.

³⁸ Fernández Arena, José Antonio. **Los Impuestos**. Pág. 40



2. Principio de modernización

Este principio trata de hacer cambios radicales en la administración pública, como procedimientos modernos, con ayuda de tecnología, para que la prestación de los servicios públicos sea prestada con mayor eficacia y rapidez.

3. Principio de solidaridad

Manuel Ossorio expresa que solidaridad es: “la identificación personal con una causa o con alguien, ya por compartir sus aspiraciones, ya por lamentar como propia la adversidad ajena o colectiva”.³⁹ La solidaridad es de los entes del Estado para con los administrados, es el pueblo que se encuentra gobernado a través de la elección que ha hecho de las personas que se encuentran a cargo de la función administrativa.

4. Principio de subsidiaridad

Este se refiere a que el Estado no debe arrogar funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individuales o libremente asociados. En la actualidad es política del gobierno que de las actividades que el Estado presta están pasando a la iniciativa privada, para descargar al mismo la prestación de servicios esenciales. En este principio se da el riesgo de que la finalidad de la Administración Privada no sea el mismo que el de la Administración Pública.

5. Principio de transparencia

Guillermo Cabanellas expone que transparencia es la: “percepción de los propósitos o intenciones ajenas, aun sin declararlas al interesado; ya por sus actos, por sus

³⁹ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 937

expresiones descuidadas o torpes por sus antecedentes”.⁴⁰ Esto se refiere a que los órganos de la Administración Pública no deben ocultar nada a sus gobernantes. Este es el principio que se encuentra en el procedimiento administrativo, que se refiere al trato justo y juego limpio, que implica que la administración no debe ocultar nada a los particulares.

6. Principio de probidad

Probidad significa que los funcionarios de la Administración Pública deben tener rectitud e integridad en sus actos. Esta es la regla ética de la conducta de los funcionarios públicos, en ejercicio de sus actos y fuera de ellos.

7. Principio de eficacia

Puede ser considerada la eficacia como la efectiva prestación de los servicios públicos, por los órganos encargados de dicha función, en los casos en que la población los necesite.

8. Principio de eficiencia

Eficiencia es la aptitud que se tiene para lograr algo y eficiente el que produce realmente el efecto. En la administración la eficiencia del órgano administrativo depende de la virtud que tienen sus funcionarios para la prestación del servicio público y que al ejercer la función administrativa va a producir un efecto, siendo éste el efecto deseable que es el cumplimiento de los fines de la administración pública, entre los cuales sobresale el bien común o bienestar general.

⁴⁰ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 285



9. Principio de participación ciudadana

Plantea la consideración de la Ley del Organismo Ejecutivo, la necesidad que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana, como un proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en el abastecimiento de servicios de su interés.

10. Principio de descentralización

Este principio se inspira en la necesidad que el Estado tiene de descentralizar el servicio público, pero últimamente se ha visto que ha existido más privatización del servicio que descentralización, ya que suelen confundirse. Descentralización es dotar a órganos administrativos de independencia técnica a órganos de la propia administración, mientras que privatización es colocar en personas individuales o jurídicas la prestación de los servicios públicos.

11. Principio de coordinación

Se establece en el Artículo 2 de la Ley del Organismo Ejecutivo, que la formulación y ejecución de las políticas de Gobierno, deben ser coordinadas con las entidades que forman parte de la Administración Centralizada.

3.5. Régimen jurídico guatemalteco

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce el Régimen Municipal, estableciendo que los municipios de la República son instituciones autónomas, con las funciones que se exponen a continuación:

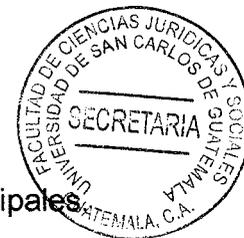


- a) Elegir a sus propias autoridades
- b) Obtener y disponer de sus recursos
- c) Atender a los servicios públicos locales
- d) Regular su ordenamiento territorial
- e) Cumplir sus propios fines

Además, se establece que el Gobierno Municipal será ejercido por un Consejo, mismo que se integra con el Alcalde, los Síndicos y Concejales, los que serán electos a través de sufragio universal. Los autoriza para que se procuren sus propios recursos, y puedan realizar obras, prestar los servicios municipales y que la captación de recursos sea con base al principio de legalidad, por lo que no pueden decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales.

Asimismo, les autoriza que, para ejecutar las ordenanzas y el cumplimiento de las disposiciones, a crear su juzgado de asuntos municipales y su cuerpo de policía, de acuerdo con los recursos y necesidades, los que funcionarán bajo las directas órdenes del Alcalde.

Por lo anterior, la autonomía decretada por la Constitución Política de la República de Guatemala, faculta a las municipalidades para agenciarse de recursos monetarios que no provengan de tributos. En la Ley del Servicio Municipal en su Artículo 3, se establecen tres principios fundamentales, los cuales se describen a continuación:



a) Todo ciudadano guatemalteco tiene derecho a optar a los puestos municipales. Dichos puestos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez. Por lo tanto, debe establecerse un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deben quedar fuera del proceso de oposición, deben ser señalados por la ley;

b) Para el otorgamiento de puestos municipales no deben hacerse discriminaciones por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, posición social o económica, u opiniones políticas. El defecto físico no es impedimento para ocupar un puesto municipal, siempre que no incapacite al interesado para desempeñar el trabajo de que se trate;

c) A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario. En consecuencia, los puestos al servicio de las municipalidades deben ordenarse en el Reglamento Interno de cada municipalidad que tome en cuenta los requisitos y deberes de cada puesto y las condiciones de trabajo, asignándoles una escala de salarios equitativa según las circunstancias económicas propias de cada municipalidad.

d) Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.



Finalmente, se indica que el derecho municipal es importante porque permite fiscalizar el desenvolvimiento económico y administrativo del Estado. Su importancia es tan connotada para un país que, se puede decir que es el regulador de los servicios públicos, que se manifiesta a través de una organización investida de poder, un cuerpo legal y un conjunto de acciones llevadas a cabo, hacia una colectividad de seres humanos, dentro de un espacio geográfico determinado en la perspectiva del logro de objetivos sociales.



CAPÍTULO IV

4. Falta de certeza jurídica en la imposición de sanciones administrativas a comercios por la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco

Por la autonomía que las municipalidades tiene, según lo otorgado por la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en el artículo 253 que establece que los municipios de la República de Guatemala son entes autónomos derivado de esto las municipalidades implementan una serie de ordenanzas y reglamentos a lo interno de su funcionamiento los cuales algunos tienen carácter coercitivo y tienen sanciones tal es el caso de las impuestas a comercios por parte de la dirección de servicios públicos de la Municipalidad de Mixco.

4.1. Aspectos generales del municipio

El Municipio es una organización, la cual la conforman los vecinos que viven permanentemente en un territorio. Es importante hacer notar, que la finalidad del municipio es realizar el bien común, es decir, dar bienestar y mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del municipio.

El municipio es el espacio físico y político donde lo local se concentra jurídica y administrativamente. Es parte del Estado según lo establecen de distintas maneras la Constitución Política de la República. El Artículo 134 establece que el municipio es una entidad autónoma y actúa por delegación del Estado, es decir, es parte constitutiva para



efectos políticos. El Artículo 224 determina que el municipio forma parte del territorio de la República, para efectos administrativos y el Artículo 253 le otorga la autonomía, para efectos organizativos. En consecuencia, como institución autónoma y según el Artículo 254 se gobierna a través de un Concejo, elige a sus propias autoridades, obtiene y dispone de sus recursos, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios.

La naturaleza jurídica del municipio se encuentra desarrollada en el Capítulo VII de la Constitución Política, donde aparece lo relativo al ordenamiento sobre el gobierno, los recursos, los bienes y el juzgado municipal y disposiciones sobre los alcaldes, remitiendo al Código municipal los detalles puntuales de los múltiples aspectos de funcionamiento del municipio. Éste tiene dos tipos de competencia: las propias, que le asigna la Constitución Política de la República o le corresponden por su propia naturaleza; y las competencias atribuidas por delegación, las que el gobierno traslada mediante convenios con la municipalidad, siempre que se respete su autonomía.

El municipio forma parte del Estado nacional y es el espacio de lo público donde el poder, la autoridad, la fuerza cohesiva de aquel, se manifiesta en el plano local. Es un ámbito espacial y delimitado del poder en el que se registra la actividad colectiva de los actores locales”.⁴¹ Organiza y ordena el mundo privado de lo local, por ejemplo, lo relativo a asentamientos, el ordenamiento legal, la solución de conflictos (derecho público). El Código Municipal en su Artículo 2 establece que el municipio es el espacio

⁴¹ Gálvez, Víctor. **Poder local y participación democrática**. Pág. 11



inmediato de participación ciudadano en los asuntos públicos y el ejercicio de la autonomía una condición para el florecimiento de la vida democrática.

Es obligación de los vecinos ejercer los derechos ciudadanos que establece la Constitución, es decir votar y ser electo, así como participar activa y voluntariamente en las actividades políticas municipales (Artículo 17 del Código Municipal) y constituye un derecho organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas tradicionales existentes (Artículo 18 del Código Municipal). Es importante el derecho a pedir la celebración de consultas de vecinos tal como lo establece el Artículo 64 del Código Municipal como una expresión de democracia plebiscitaria local. La consulta puede ser acordada por el Concejo o solicitada por al menos el 10% de los vecinos. De forma paralela cuando se trata de asuntos que afectan los intereses de la comunidad indígena, el Concejo Municipal, a petición de aquellos, deberá realizar consultas, respetando las costumbres y las tradiciones de las comunidades. Se menciona a la comunidad indígena como forma de cohesión social natural, a la que se le da pleno reconocimiento, respetando sus formas tradicionales de establecer y funcionar de la autoridad interna.

El municipio como parte del Estado, tiene fundamento constitucional en la división administrativa que estipula la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224 al establecer: "El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios".



Asimismo, el municipio es la división administrativa que se realiza en base al territorio para el ejercicio de autoridad municipal a manera de prestar los servicios públicos inherentes al municipio y él coadyuva al cumplimiento de los fines generales a que está obligado el Estado otorgar.

Jurídicamente el municipio se encuentra subordinado al Estado, ya que actúa por delegación de éste, preceptuando al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 134 que: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado”.

Para el tratadista Manuel Ossorio, “El municipio también llamado municipalidad, es jurídicamente una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional”.⁴²

El Diccionario de la Lengua Española define el municipio de la siguiente manera: “Es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional y regido, en su interés vecinal, por un ayuntamiento”.⁴³ En ese sentido, el tratadista mexicano Gabino Fraga afirma: “Las bases constitucionales sobre el municipio autorizan al concluir que éste debe su existencia a la Ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado, y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios, o es el propio

⁴² Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Pág. 632.

⁴³ *Diccionario de la Lengua Española*. Pág. 938.



Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. En consecuencia, el municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o lo reconoce, su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar".⁴⁴

De las anteriores definiciones, todas tienen como denominador común los beneficios que debe prestar a los vecinos el municipio, los cuales principalmente se enfocan en la prestación de los servicios públicos, para satisfacer las principales necesidades, puesto que son éstos quienes, a través de sus impuestos, que en el caso específico de los municipios son denominados arbitrios; contribuyen al sostenimiento de las obras públicas.

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. Por lo que el profesor Giannini citado por Hugo Calderón, el concepto de autonomía 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

⁴⁴ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Pág. 222

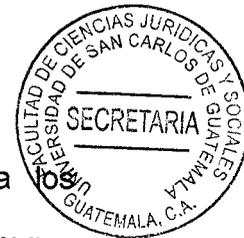


determinada Administración Pública”.⁴⁵ De todas maneras, la doctrina moderna y los tribunales constitucionales de los diversos países en los que dicho concepto figura en la Constitución, han avanzado en la determinación de algunos elementos que integran el concepto de autonomía local, con la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de aquella administración pública a la que la Constitución le otorga autonomía.

Desde este planteamiento, las características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

- La autonomía municipal 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 del régimen local. Esta exclusión radical de controles administrativos sólo la garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: 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

⁴⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Manual de Derecho Administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Pág. 150



no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, si, como en el caso presente, la Constitución Política de la República 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.

- Autonomía y capacidad de organización: “La autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de auto organización por parte de las entidades que la tienen atribuidas en la Constitución Política de la República de Guatemala”.⁴⁶ Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas (ordenamiento interno que contempla el Artículo 253 de la Constitución) la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de auto organización municipal, en el marco de lo que fija la Constitución y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.
- Autonomía y suficiencia económica: De poco les servirá a los municipios la autonomía si ésta no va acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma. Los Artículos 255 y 257 de la Constitución Política de la República establecen que las haciendas municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios al Municipio y establece también las

⁴⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Ob. Cit.* Pág. 151



limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del Municipio. Se contempla en la Constitución la participación de los municipios en los presupuestos del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma. consecuentemente, la existencia de una participación de las haciendas municipales en los ingresos estatales es constitucionalmente necesaria, atendiendo a los términos en que está redactado el Artículo 257 de la Constitución Política de la República.

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

Los elementos que integran la autonomía municipal evidentemente no 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.

4.2. Aspectos generales del municipio de Mixco

Una de los pilares de la presente investigación jurídica, radica en conocer los aspectos esenciales tanto del municipio, como de la municipalidad de Mixco, actualmente es uno de los municipios más poblados del territorio nacional, se encuentra en la zona central del país y es una de las jurisdicciones más urbanizadas actualmente. Es importante conocer cuáles son sus funciones, organización, estrategias y ordenamiento territorial con el que actualmente cuenta.

En cuanto a los antecedentes históricos del Municipio de Mixco, la página oficial de la municipalidad realiza una pequeña reseña sobre su creación y evolución indicando lo siguiente al respecto:

“La historia de Mixco se remonta a la época precolombina, donde una población de cakchiqueles habitó en una fortaleza conocida hoy día como Mixco Viejo. Posteriormente los Pocomames la obtuvieron y la conservaron como santuario. En 1,525 Pedro de Alvarado acompañado por los Tlascaltecas y de la caballería ataca esta fortaleza derrotando a sus habitantes, quienes se dispersaron, pero gran parte de esta tribu pobladora se asentó en 1526 para completar la conquista pacífica iniciada en el lugar que actualmente ocupa la cabecera municipal, en aquel entonces se le llamó Santo Domingo de Mixco, en honor a Santo Domingo de Guzmán. El significado



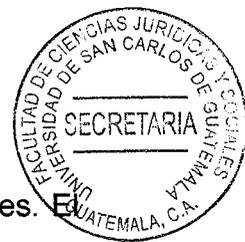
etimológico de Mixco según Antonio de Fuentes y Guzmán, quien interrogó al indígena Marcos Tahuit, el término proviene de *Mixco Cucul*, que se traduce como “Pueblo de Loza Pintada”. Sin embargo, según Luís Arriola, la palabra Mixco viene del Nahuatl *Mixconco*, que significa “Lugar Cubierto de Nubes”.⁴⁷

Según lo que se establece al respecto de la historia del municipio de Mixco, esta se remonta antes de la venida de los españoles, donde la civilización maya, específicamente la cultura cakchiquel, establece como su hogar, lo que actualmente es conocido como las ruinas de Mixco Viejo, un lugar arqueológico que se encuentra situado en la jurisdicción del municipio, que actualmente aún se conserva y se encuentra protegido como patrimonio cultural de la nación de Guatemala.

Al respecto del ámbito geográfico del Municipio de Mixco, el Instituto Nacional de Estadística, conocido popularmente como INE por sus siglas, establece al respecto lo siguiente:

“La República de Guatemala, geográficamente está dividida en 22 departamentos y 340 municipios. El Departamento de Guatemala, cuenta con diez y siete municipios (17), que están situados alrededor de la ciudad capital en los cuatro puntos cardinales. Mixco, con una extensión de noventa y nueve kilómetros cuadrados (99 Kms.2), está situado en la parte oriente de la ciudad capital, con una distancia de diez y nueve kilómetros al centro de la ciudad de Guatemala. (Censo Poblacional, 2002) contaba con 403,684 habitantes, lo que representa una densidad poblacional de 3,048.25 habitantes

⁴⁷ <https://www.munimixco.gob.gt/antecedentes>. Recuperado 15.06.2019



por kilómetro cuadrado, considerando una población urbana de 364,428 habitantes.

Municipio de Mixco está integrado por 11 zonas de las en su mayoría pertenecen al área urbana, sin embargo, cuenta con áreas rurales e incluso, con áreas protegidas por contar con manantiales de agua y bosques. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala".⁴⁸

Cuando se habla del ámbito geográfico de un municipio se enfoca principalmente a la superficie territorial con la cual cuenta este, o en ámbitos jurídicos a la jurisdicción en la cual tiene potestad, como se manifiesta con anterioridad el Municipio de Mixco, pertenece al Departamento de Guatemala, el mismo colinda con otros municipios de la región, en cuanto a su ordenamiento territorial establece que se encuentra dividido en 11 zonas las cuales conforman en su totalidad la extensión territorial del municipio.

4.3. Los reglamentos municipales

El reglamento es toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la ley. Que la norma reglamentaria es de rango inferior a la ley significa, en primer lugar, que, aunque sea posterior a ésta, no puede derogarla y por el contrario, toda norma con rango de ley tiene fuerza derogatoria sobre cualquier reglamento. Pero también significa que no hay materias reservadas a la potestad reglamentaria en el sentido de que la ley puede entrar a regular cualquiera que con anterioridad haya sido regulada por el reglamento. Las ordenanzas municipales son actos de contenido general, dictadas por el Concejo Municipal o Alcalde Municipal,

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística. Censo 2002.



dentro de las facultades o competencias que la propia Ley les faculta, estas constituyen una fuente del Derecho Administrativo. El reglamento es una regla, norma, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se estudia como fuente del derecho y aparecen en la escala jurídica por debajo de las leyes.

Los reglamentos son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley. Es en los reglamentos donde principalmente se manifiesta la función legislativa material de la Administración Pública, que son dictados dentro y en virtud de las competencias que para ello le atribuye la Constitución Política de la República de Guatemala.

El tratadista Manuel Ossorio define al reglamento como: “Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organización un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, orden o bando”.⁴⁹

El Licenciado Jorge Mario Castillo González, en su libro de Derecho Administrativo define que “el Reglamento es un conjunto de normas, procedimientos e instrucciones para la ejecución de la ley o para regular el régimen orgánico interno de alguna organización”.⁵⁰ La definición anterior es clara y fácil de comprender, debido a que el

⁴⁹ Ossorio, Manuel. *Ob. Cit.* Pág. 856

⁵⁰ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo.* Pág. 128



Reglamento es un conjunto de normas que establecen procedimientos e instrucciones vitales para la buena y ordenada administración del Estado, poniendo en claro que el reglamento tiene un fin útil y positivo en la aplicación de la Ley y en la organización de la administración pública.

Los reglamentos son regulaciones administrativas de carácter general, es decir que son normas jurídicas. Están sujetos al principio de legalidad, partiendo que se deben de respetar las disposiciones emanadas de Leyes o normas superiores, cuya función de los reglamentos es de manera concreta, desarrollan lo establecido en la ley.

En relación con la naturaleza jurídica de los reglamentos se trata de establecer tomando en cuenta varias corrientes que la doctrina establece: La potestad reglamentaria corresponde a la Administración Pública en ejercicio de poderes que le son propios y que tiene como tal, resultado del imperium de que ella dispone.

Otro grupo doctrinal en cambio entiende que la potestad reglamentaria deriva del poder discrecional de la Administración Pública, en cuya virtud esta puede limitar su propia libertad de acción o de elección, dictando normas generales, que son obligatorias tanto para la propia administración como para los propios administrados. También es posible reconocer la posición de quienes sostienen que la potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa, siendo uno de sus atributos fundamentales, ya que constituye un elemento indispensable para poder cumplir sus fines.



El reglamento se toma como un acto general del ejecutivo, el cual crea situaciones generales, objetivas e impersonales, ello implica que se dirige a la generalidad de las personas o administrados con el objeto de regular casos o situaciones concretas o individuales. Algunos consideran que es unilateral debido a que el Ejecutivo no consulta con los administrados, previamente, o sea que la decisión de emitir el reglamento la toma por el mismo, sin previa consulta. Al emitir el reglamento, finalmente, el Ejecutivo ejercita su función legislativa creando normas reglamentarias, generales pero subordinadas a la ley, o independientes de la misma, pero sin contradecirla.

En la administración del Estado de Guatemala, la organización interna de las dependencias u oficinas públicas se regula indistintamente por Leyes o Reglamentos, acuerdos gubernativos, o acuerdos ministeriales, lo cual se explica en razón de las urgencias de la administración o de los intereses personales de los funcionarios; para éstos es más fácil y rápido dictar un acuerdo ministerial, aunque goce de menor duración y seguridad, al contrario, es mayor la dificultad para dictar un acuerdo gubernativo.

Los reglamentos contienen normas jurídicas generales de aplicación permanente; y como tales, mantienen su vigencia hasta que sean derogadas por un reglamento posterior o se extinga su eficacia normativa por otras circunstancias como la derogatoria de la Ley que le servía de fundamento. Los reglamentos por lo general regulan casos que pueden presentarse en el futuro, por tal razón la administración podrá derogarlos o modificarlos en cualquier tiempo y momento para ajustarlos a la realidad, nuevamente, observando el principio del paralelismo de las formas, o sea, que



el reglamento debe ser derogado total o parcialmente por la misma autoridad que lo emitió y observando la misma forma, si el reglamento fue emitido por la Presidencia de la República, por medio de acuerdo gubernativo, sólo podrá ser derogado y sustituido por otro reglamento también emitido por la Presidencia de la República a través de acuerdo gubernativo.

4.4. Dirección de servicios público de la Municipalidad de Mixco

Como se ha mencionado con anterioridad, las municipalidades gozan de autonomía, por tal razón implementa una serie de reglamentos enfocados al bienestar de su población, asimismo, también implementan secretarías, órganos, direcciones entre otras dependencias que se tienen que encargar de ciertas funciones que debe de realizar la municipalidad, tal es el caso para el Municipio de Mixco de la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco.

Las municipalidades tienen diversidad de dependencias, cada una enfocada a un área en específico, y para el caso de la Dirección de Servicios Públicos cuenta con las siguientes atribuciones:

- Ornato y limpieza
- Mercados municipales (cantonales y satelitales)
- Economía informa
- Comercios (Tiendas, abarroterías)
- Publicidad (Vallas, telefonía pública)



- Cementerio municipal

Como se observa la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco, cuentan con gran cantidad de funciones a su cargo las cuales debe de cumplir en base a los reglamentos y ordenanzas que se hayan promulgado por el consejo municipal y de igual manera basarse en lo contenido en el Código Municipal, Decreto Numero 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que es el ordenamiento legal encargado de regular todas las actuaciones relacionadas al derecho municipal en Guatemala y principalmente a las municipalidades.

La Dirección de Servicios Públicos, como dependencia de la Municipalidad de Mixco, tiene una serie de atribuciones las cuales debe de cumplir en base a lo estipulado en los reglamentos y ordenanzas que han sido emitidas por el Consejo Municipal, pero en muchas ocasiones estas no son acordes a las atribuciones que se le pueden encomendar este tipo de direcciones por lo cual es importante realizar un análisis de las funciones que desempeña en la actualidad dicha institución.

4.5. Falta de certeza jurídica en la imposición de sanciones administrativas a comercios por la dirección de servicios públicos de la municipalidad de Mixco

La Alcaldía Municipal de Mixco, tanto en cumplimiento con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica que las Municipalidades son instituciones autónomas y que actúan por delegación del Estado, cuyo fin supremo



es la realización del bien común de sus habitantes así como lo que establece el Código Municipal, específicamente que “Las Municipalidades a través del Concejo Municipal, emitirán su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la organización municipal”, se obliga a contar con las herramientas necesarias aprobadas para su eficiente Gestión Municipal.

Por tal razón dicha alcaldía ha implementado una serie de reglamentos que van dirigidos en teoría al bienestar de la población en general y al crecimiento económico, social, cultural, político del municipio como tal, pero en muchas ocasiones estos reglamentos son contrarios a la realidad social que se vive y en otras contravienen normas jurídicas de mayor ámbito jerárquico tal y como sucede en el tema planteado ya que en muchas ocasiones la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco, se le ha facultado para imponer sanciones a comercios de carácter administrativo, algo que legalmente no le compete a dicha unidad.

En el orden jerárquico de las leyes en Guatemala, primeramente se encuentra la Constitución Política de la República de Guatemala, después prosiguen los códigos y las leyes para terminar en los acuerdos y reglamentos que puedan ser implementados por entidades de carácter autónomo, tal es el caso de las municipalidades del Estado de Guatemala, es importante manifestar de igual manera que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se encuentran en la cúspide del orden jerárquico, conjuntamente con la Constitución.



Para que un municipio se desarrolle de manera íntegra debe de implementar todos sus servicios y para lo cual el Código Municipal, Decreto Numero 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, regula en el Artículo 35 inciso e) lo relacionado a los servicios indicando que: “El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos”.

Como se observa una vez implementados los servicios públicos municipales, es importante que exista una supervisión de los mismos y para el caso de Mixco, se ha implementado la Dirección de Servicios Públicos, la cual tiene a su cargo diversos servicios de la comuna de Mixco y deben de buscar el mejoramiento y el respecto de los mismos.

De igual manera al respecto de los servicios públicos el Código Municipal, Establece en el artículo 72 lo siguiente: “El Municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios”. Cada municipio, debe de velar primero por la incorporación de todos los servicios públicos que la comuna necesite



después del mantenimiento y funcionamiento de cada uno de ellos que es lo que hace en la actualidad la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco.

Aterrizando a la problemática, jurídica encontrada en la presente investigación, es importante conocer las extralimitaciones que actualmente tiene la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco, en cuanto a la imposición de sanciones administrativas a comercios ya que según la jerarquía de leyes esta no esta facultada para dicha función y únicamente se puede realizar a través del alcalde municipal y el Juez de Asuntos Municipales. Derivado de lo antes expuesto, es importante citar el Artículo 151 del Código Municipal, Decreto Numero 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual al respecto establece lo siguiente:

“Sanciones. En el ejercicio de su facultad sancionatoria, la municipalidad podrá imponer, según sea el caso, las siguientes sanciones por faltas administrativas o infracciones legales administrativas cometidas contra las ordenanzas, reglamentos o disposiciones municipales y el presente Código:

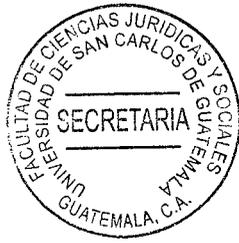
- a) Amonestación verbal o escrita.
- b) Multa.
- c) Suspensión hasta por tres (3) meses, según sea la gravedad de la falta administrativa o infracción de la licencia o permiso municipal, en cuyo ejercicio se hubiere cometido.
- d) Cancelación de la licencia o permiso.
- e) Cierre provisional del establecimiento.
- f) Demolición total o parcial, cuando así procediere, de la obra o construcción.



Las sanciones serán aquellas determinadas expresamente en las leyes y reglamentos, así como en las ordenanzas, acuerdos y disposiciones municipales; y aplicadas por el juez de asuntos o el alcalde municipales, a falta de juzgado de asuntos municipales; y se aplicarán con sujeción al orden señalado. Las multas se graduarán entre un mínimo de cincuenta quetzales Q.50.00, a un máximo de quinientos mil quetzales Q.500,000.00, según la naturaleza y gravedad de la falta. Sin embargo, cuando la gravedad de la falta afecte notoriamente los intereses del municipio, el monto del rango superior de la sanción podrá elevarse al cien por ciento 100% del daño causado”.

Como se observa, la norma municipal es clara al establecer que únicamente dos entidades pueden imponer sanciones dentro de un municipio siendo estas el Juez de Asuntos Municipales y el Alcalde Municipal y si se ve el orden jerárquico de las leyes, un reglamento no le puede dar esta facultad a la Dirección de Servicios Públicos, ya que en dicho municipio si existe Juzgado de Asuntos Municipales.

Derivado de todo lo anterior, es importante determinar que existe una falta de certeza jurídica en las extralimitaciones de la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco al imponer sanciones administrativas a comercios del municipio, esto generando una alteración en el orden jerárquico de las leyes y creando una inconstitucionalidad y arbitrariedad en este tipo de sanciones.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema a investigar radica en los municipios deben de implementar una serie de servicios públicos los cuales van encaminados al desarrollo de la sociedad y la población y para que exista un mejor control de todos estos servicios que presta la municipalidad, se implementó la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco, la cual tiene como función la fiscalización de los comercios que se encuentran dentro de su jurisdicción y ha impuesto una serie de sanciones de carácter administrativo a los comercios del municipio.

Como lo establece el Código Municipal, Decreto Numero 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el artículo 151 que las únicas entidades que pueden imponer sanciones administrativas son el Juez de Asuntos Municipales y el Alcalde municipal, existiendo entonces una falta de certeza jurídica y una irregularidad sobre las sanciones interpuestas por la Dirección de Servicios Públicos.

Derivado de la problemática antes expuesta, el ponente del estudio jurídico da como solución un análisis legal al Artículo 151 del Código Municipal y determinar las extralimitaciones de funciones que actualmente tiene la Dirección de Servicios Públicos de la Municipalidad de Mixco y dejar sin efecto todas las sanciones económicas impuestas por dicha dependencia municipal y que esta únicamente tenga atribuciones administrativas, en las cuales pase un informe al juez de asuntos municipales el que si tiene jurisdicción para imponer las sanciones legales y que este decida el monto económico al momento de imponerlas.





BIBLIOGRAFÍA

- BIELSA Rafael. **Algunos aspectos de la función pública**. Buenos Aires: Ed. Depalma, 1960.
- BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del Derecho**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1942.
- BURGOA, Ignacio. **El Estado**. México: Ed. Porrúa, S.A. 1970.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1977.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Guatemala: Ed. Orión, 2007.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública. 1999.
- DE LEÓN MOLINA, Rodolfo. **Legislación Social II**. Guatemala: Ed. URL. 1995.
- DROMI, José Roberto. **Instituciones del derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma. 1973.
- EHRlich Egels. **Sociología y Jurisprudencia**. Madrid: Ed. Marcial Pons 2005.
- FERNÁNDEZ ARENA, José Antonio. **Los Impuestos**. Guatemala: Ed. Universitaria. 1950.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. **Seguridad Pública Municipal. FUNDAP**. México: Ed. Colección Derecho, Administración y Política. 2003.



FERRERO REBAGLIATI, Raúl. **Ciencia política**. Lima Perú: Ed. Distribuidora jurídica Grijley, 1998

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. México: Ed. Porrúa 1998.

Gálvez, Víctor. **Poder local y participación democrática**. Guatemala: Ed. FLACSO. 1998.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. México: Ed. Porrúa. 1960.

GARCÍA PELAYO, Manuel. **Centro de Estudios Constitucionales**. España: Ed. I Manuales de la Revista de Occidente, 1980.

GOLDSTEIN Mabel. **Diccionario enciclopédico**. Buenos Aires, Argentina. Ed. Magna Terra, 2017.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo. Parte general**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 1998.

JELLINEK, George. **Teoría general del Estado**. México: Ed. Editorial Continental. 1958.

KELSEN, Hans. **Teoría general del Estado**. México: Editorial Nacional. 1979.

KRIELE, Martin. **Introducción a la Teoría del Estado**. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1980.

HERNÁNDEZ, Roxana. **Los Juzgados de Asuntos Municipales. Estudio Jurídico y su Importancia en el Cumplimiento de los Fines del Municipio**. Guatemala: E. Tesis de Licenciatura. Universidad Mariano Gálvez. 1993.



LUCKE Jhohn. **La ley natural y el catolicismo**. Londres, Inglaterra. Editorial Clarendon
Pres. 1965.

LUTHER Gulick. **La empresa Pública**. España, Ed. Álaves. 1998.

MURCIA MARTÍNEZ, Lázaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2007.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2000.

OROZCO PEREIRA, Alberto. **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala: Ed. civitas, 2001.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Derecho Constitucional**. Guatemala: Ed. de Pereira, 2011.

PINEDA SANDOVAL, Melvin. **Fundamentos de Derecho**. Guatemala: Ed. Serviprensa, S.A. 1998.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. México: Ed. Porrúa, S.A. 1999.

PRADO Gerardo. **Derecho constitucional**. Guatemala: Ed. Renacer, 2010.

ZANOTTI, Guillermo. **Evolución histórica del Estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Revista de Análisis Institucional. 1985.



Legislación:

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

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

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