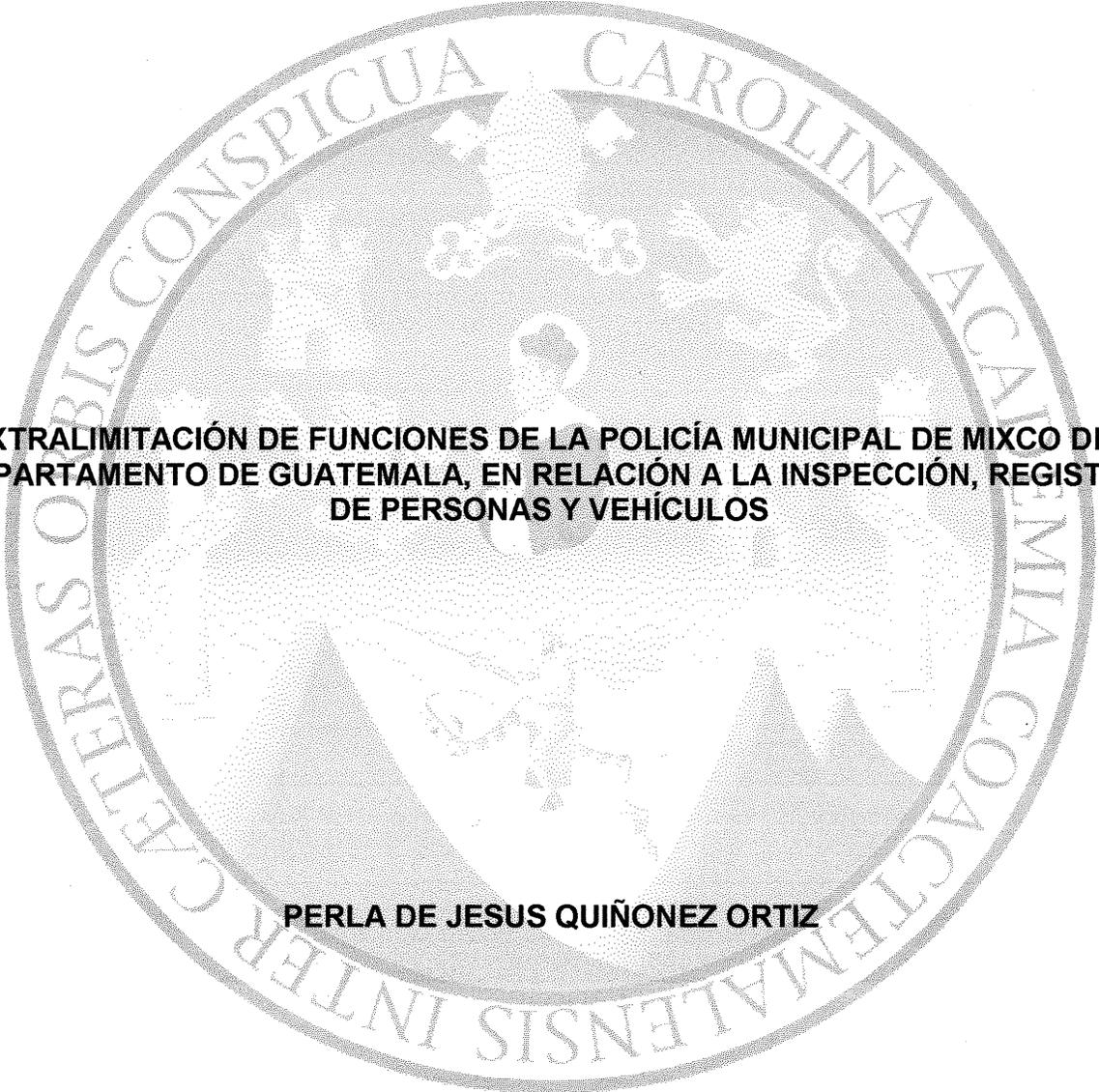


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a cross and a figure, surrounded by a wreath. The shield is set against a background of a globe. The outer ring of the seal contains the Latin text "LETTERAS OBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACATEMALENSIS INTER".

**EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE MIXCO DEL
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, EN RELACIÓN A LA INSPECCIÓN, REGISTRO
DE PERSONAS Y VEHÍCULOS**

PERLA DE JESUS QUIÑONEZ ORTIZ

GUATEMALA, FEBRERO DE 2020

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

**EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE MIXCO DEL
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, EN RELACIÓN A LA INSPECCIÓN, REGISTRO
DE PERSONAS Y VEHÍCULOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

PERLA DE JESUS QUIÑONEZ ORTIZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, febrero de 2020

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br.	Abidán Carías Palencia
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic.	Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Vocal:	Lic.	José Rolando Rosales Hernández
Secretario:	Lic.	Manuel Roca Meléndez

Segunda fase:

Presidente:	Licda.	Marisol Morales Chew
Vocal:	Lic.	Héctor Manfredo Maldonado Méndez
Secretario:	Lic.	Héctor David España Pineta

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).



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS, PRIMER NIVEL

EDIFICIO 5-5

Bonerge
28 ENE 2014

Expediente No. 500-04

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

RECEBIDO

28 ENE. 2014

UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____
Firma: _____



CAMBIO DE ASESOR

Ciudad de Guatemala, 23 de Enero de 20 14

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente

Atentamente me dirijo a usted para informarle que el 26 de Enero de 20 05, dentro del expediente arriba identificado, fue aprobado por el Consejero-Docente

Gloria Melgar mi plan de investigación de tesis, intitulado:
" Estudio y Análisis Técnico Jurídico de la Creación
de la Policía de Tránsito de la Municipalidad de
Mixco del Departamento de Guatemala".

Para los efectos consiguientes, propongo como Asesor a: Licda. Ana Lorena Lemus
Chavarría.

profesional graduado en esta Casa de Estudios, con fecha: 14 de Octubre año 2005
Colegiado No. 9277.

Nombre del estudiante: Perla de Jesus Quiñonez Ortiz

No. de carné: 9717263 Correo electrónico: gderechop78@hotmail.com

Firma:

En mi calidad de Asesor propuesto y en los términos indicados, acepto desempeñar el cargo cumpliendo con las disposiciones reglamentarias, normativos e instructivos vigentes para la elaboración de la tesis. Declaro que no tengo ningún impedimento legal ni moral para desempeñar el cargo, no soy pariente del estudiante, ni él tiene relación de dependencia con el suscrito.

*
Firma y Sello

Ana Lorena Lemus Chavarría
ABOGADA Y NOT.

Dirección: 14 calle 3-17 zona 1 2do Nivel oficina 206

Números telefónicos: 55097275

Correo electrónico: _____



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 DE ENERO DE 2014.

Atentamente pase a la LICENCIADA ANA LORENA LEMUS CHAVARRÍA , en sustitución de la propuesta con anterioridad al LICENCIADO HÉCTOR ROLANDO GUEVARA GONZÁLEZ , para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante PERLA DE JESUS QUIÑÓNEZ ORTIZ, intitulado "ESTUDIO Y ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DE LA CREACIÓN DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA ".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para recomendar al estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, asimismo, el título del punto de tesis propuesto. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

c.c. Unidad de Tesis
 BAMO/iyrc



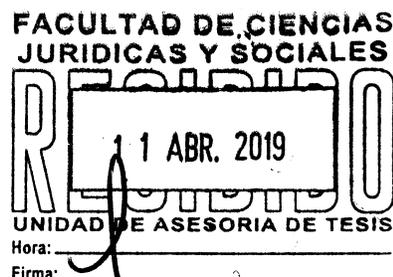


Licenciada Ana Lorena Lemus Chavarría
Abogada y Notaria
Colegiado 9277

14 Calle 3-17 Zona 1 Oficina 206, Guatemala, Guatemala.

Guatemala 01 de abril de 2019

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



Señor jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

De conformidad con el nombramiento emitido por esta jefatura, el día 28 de enero del año 2014, en el que se me designa como asesor del trabajo de investigación de la bachiller: Perla de Jesus Quiñonez Ortiz, con número de carné 9717263, titulado, **“ESTUDIO Y ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DE LA CREACIÓN DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO DE LA MUNICIPALIDAD DE MIXCO DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA el cual fue modificado por: EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE MIXCO DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, EN RELACIÓN A LA INSPECCIÓN, REGISTRO DE PERSONAS Y VEHÍCULOS”**, habiendo asesorado el trabajo encomendado, respetuosamente me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

a) Contenido científico y técnico de la tesis

Es de mucha relevancia en materia de derecho administrativo, toda vez que contiene un enfoque enunciativo, consistente en establecer la extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco, toda vez que la inspección, registro de personas y vehículos le compete únicamente a la Policía Nacional Civil de conformidad con el Artículo 25 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

b) La metodología y técnica de investigación utilizada

En la elaboración del trabajo de tesis, incluye los métodos inductivo, deductivo y analítico; emplea técnica jurídica, documental y bibliográfica, lo que se aprecia claramente en el desarrollo del tema abordado.

c) Redacción

El trabajo está redactado en forma clara, observando técnicas gramaticales; utilizando lenguaje técnico y jurídico adecuado y acorde al tema.



Licenciada Ana Lorena Lemus Chavarría
Abogada y Notaria
Colegiado 9277

14 Calle 3-17 Zona 1 Oficina 206, Guatemala, Guatemala.

d) Contribución científica

El tema investigado es de suma importancia, toda vez que a mi criterio existe un verdadero aporte a la ciencia del derecho administrativo, en virtud que el presente trabajo analiza detenidamente el Artículo 25 de la Constitución Política de la República de Guatemala, respecto a la facultad de la Policía Nacional Civil de inspeccionar, registrar personas y vehículos y la extralimitación de la Policía Municipal de Mixco de atribuirse la potestad de registrar personas y vehículos.

e) Las conclusiones y recomendaciones

Tienen relación con los temas desarrollados en cada uno de los capítulos que integran la investigación.

f) La bibliografía

Es acorde con el trabajo y tiene relación con las citas textuales.

g) Expresamente declaro

Que no soy pariente dentro de los grados de ley de la bachiller Perla de Jesus Quiñonez Ortiz.

Con base a lo anterior expuesto, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para ser discutido en el examen público, en virtud que el trabajo indicado cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

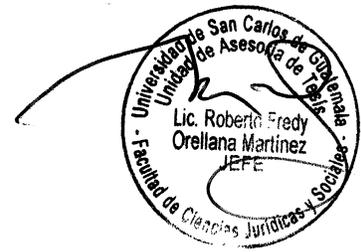
Atentamente.

F  Ana Lorena Lemus Chavarría
ABOGADA Y NOTARIA

Licenciada Ana Lorena Lemus Chavarría
Abogada y Notaria
Colegiado 9277



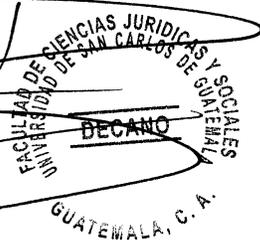
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de noviembre de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante PERLA DE JESUS QUIÑONEZ ORTIZ, titulado EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES DE LA POLICÍA DE MUNICIPAL DE MIXCO DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, EN RELACIÓN A LA INSPECCIÓN, REGISTRO DE PERSONAS Y VEHÍCULOS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.





DEDICATORIA

A DIOS:

Mi Padre eterno, compañero incondicional, mí guía, mi todo. Gracias por acompañarme en cada etapa de mi vida, por estar conmigo en los momentos difíciles y de dicha, de alegría, sobre todo en el momento de alcanzar mis sueños. “Adquiere sabiduría, adquiere inteligencia; no olvides mis palabras ni te apartes de ellas. Proverbios 4:5.

A MI PADRES:

Con cariño, en especial a mi padre Víctor Manuel Quiñonez Suque (Q.E.P.D). Gracias viejito por estar siempre para mí por enseñarme desde muy pequeña que todo en la vida había que ganárselo en base a trabajo y esfuerzo. Por nunca darte por vencido ante las adversidades de la vida, por luchar hasta el último momento para que yo alcanzara mis sueños, por prepárame desde siempre para este reto incansable. Desde el cielo sé que me ves y estás conmigo. Gracias Papito.

A MIS HERMANAS:

Con todo mi cariño, especialmente mí querida Matilde Quiñonez Ortiz, gracias por tu amor, por tu esfuerzo y sacrificios. Sin ti nunca hubiera podido alcanzar mis metas.



A Carol Lissete Quiñonez Ortiz, ~~gracias por~~
tu cariño y tus consejos, por estar presente
en cada momento de mi vida.

A MI SOBRINOS:

Con todo mi cariño.

A MIS FORMADORES:

Gracias por compartir sus conocimientos y experiencia profesional. Especialmente Lic. Edgar Armindo Castillo Ayala y al Lic. Omar Ricardo Barrios Osorio.

A MIS AMIGOS:

Gracias por todo su cariño. Especialmente Ana Lorena Lemus Chavarría de Perdomo y Nubar Obed Perdomo García, por su apoyo, consejos, por nunca dejarme sola, por ser fuerza y compañía en los momentos de adversidad, mi agradecimiento eterno.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por formarme como profesional del derecho.

A:

La tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por haberme permitido ingresar a esta prestigiosa casa de estudios.

ÍNDICE



Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. La administración pública.....	1
1.1 Definición	1
1.2 Actividad administrativa	6
1.3 Principio de legalidad administrativa.....	7
1.4 Principio de juridicidad administrativa	13
1.5 Competencia administrativa.....	16
1.5.1 Características	17
1.5.2 Clases	19
1.6 Delegación administrativa	20

CAPÍTULO II

2. El municipio.....	23
2.1 Antecedentes históricos.....	24
2.2 Definición	26
2.3 Organización municipal.....	29
2.4 Elementos legales y doctrinarios.....	30

CAPÍTULO III

3. La policía administrativa y la actividad del Estado.....	35
3.1 Concepto.....	35
3.2 Naturaleza jurídica	39
3.3 La actividad del Estado.....	40
3.4 Control de la actividad administrativa del Estado.....	42



3.5 Límites del Estado de Policía.....

CAPÍTULO IV

4. Control del tránsito en el municipio de Mixco.....	49
4.1 Transporte.....	52
4.1.1 Reseña histórica del transporte público urbano.....	54

CAPÍTULO V

5. Extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco del departamento de Guatemala, en relación a la inspección, registro de personas y vehículos.....	61
5.1 La extralimitación.....	61
5.2 La extralimitación en el marco de la representación.....	64
5.2.1 En el derecho romano.....	65
5.2.2 En el derecho intermedio.....	67
5.3 Análisis jurídico de la extralimitación de funciones de la Policía Municipal del municipio de Mixco.....	69
CONCLUSIONES.....	79
RECOMENDACIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	83

INTRODUCCIÓN



Esta tesis se justifica en relación a la extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco, en cuanto a la inspección, registro de personas y vehículos que actualmente realiza dicha institución. Se hace un análisis jurídico y doctrinario a efecto de entender la finalidad de la creación de la Policía Municipal de Mixco y la vulneración del Artículo 25 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual regula que esa función le compete únicamente a la Policía Nacional Civil.

El problema investigado consiste, en determinar la extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco, toda vez que actualmente inspeccionan, registran personas y vehículos, en virtud que dicha institución no tiene fundamento legal para ello, por tal motivo a través de esta investigación se considera necesario que la Policía Municipal ejerza únicamente la función de resguardar el edificio municipal, ya que es evidente que se han extralimitado y consecuentemente se les puede deducir responsabilidad penal. La investigación pertenece a la rama del derecho administrativo.

La hipótesis operativa planteada, consistente en determinar la extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco, en relación a la inspección, registro de personas y vehículos, fue comprobada durante el desarrollo de esta investigación.

El objetivo general consistió en determinar soluciones a la problemática planteada, el cual se cumplió durante el desarrollo de la investigación por medio del análisis jurídico y doctrinario respecto a la extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco, en relación a la inspección, registro de personas y vehículos.

El informe final se redactó en cinco capítulos, estando el primero, relacionado con la administración pública; en el segundo, se desarrolla el municipio; en el tercero, la policía administrativa; en el cuarto se contempla el control del tránsito de la municipalidad de Mixco; por último, el quinto, extralimitación de funciones de la Policía

Municipal de Mixco del departamento de Guatemala, en relación a la inspección, registro de personas y vehículos.



Para obtener la información, se utilizaron las técnicas bibliográficas y documentales, los métodos deductivo, inductivo y analítico que consistió en la interpretación de la extralimitación de funciones; una vez interpretado se utilizó la síntesis a efecto de obtener la finalidad del trabajo trazado.

Y para concluir, obviamente no se pretende agotar el tema, se tiene el ánimo de ayudar a encontrar mejores ideas y posiciones sobre el mismo; así también que sea de gran utilidad para todo lector y especialmente para aquellos estudiantes que están por realizar sus trabajos de tesis.

CAPÍTULO I



1. La administración pública

Es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala, “que persigue la realización del bien común -funcionarios y empleados-, que ejecutan funciones administrativas”.¹ En tal virtud, la finalidad de la administración pública es el servicio hacia la población guatemalteca, es decir busca el bien común.

1.1. Definición

“Etimológicamente la palabra administración viene del latín *ad* y del verbo *ministro-as-are*, que significa administrar, servir, ejecutar.”² Lo expuesto, es en referencia a lo que significa la palabra administración.

“Una técnica por medio de la cual se determinan, clasifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular. La administración como la organización de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes. Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.³ La administración, es el conjunto de organismos y personas que se dedican a la administración o el gobierno de los asuntos de un Estado, como una actividad estatal encaminada a satisfacer las necesidades de la población, constituye el quehacer

¹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo I.** Pág.15.

² **Ibíd.** Pág. 2.

³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Pág. 1.



de los entes públicos para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Constitución y en las leyes del país.

En el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece: “Todo ese conjunto de actividades que se desarrollan en la administración pública, tiene tres funciones bien definidas y marcadas que se desarrollan dentro de los tres organismos del Estado; la actividad denominada en la doctrina como actividad formal es aquella que se desarrolla en cada uno de los tres organismo del Estado: actividad legislativa, actividad ejecutiva y actividad jurisdiccional”. Para el presente trabajo de tesis, tiene aplicación aquella actividad que se desarrolla coordinadamente con el Organismo Ejecutivo.

Los principios son aquellos parámetros que fundamentan y rigen a una determinada institución, por lo que en la administración pública tienen principal aplicación el principio de legalidad y de juridicidad administrativa; siendo el primero no sólo fundamental sino a la vez elemental para evitar la comisión de arbitrariedades, ya que sin la fundamentación legal, no procede la actuación de los funcionarios o empleados públicos; y de igual manera con el principio de juridicidad, que a diferencia del anterior, establece la aplicación de la doctrina y los principios al quehacer público.

Con el estudio de las siguientes instituciones en este capítulo, se pretende enfocar de una manera general la actividad de la administración pública, la que se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común tal como lo contempla el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de

Guatemala: "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".



"La administración es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo, Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno. La administración es la actividad práctica, permanente y concreta del Estado (criterio objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran -criterio finalista-".⁴ La línea divisoria entre ambos, la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del Gobierno o de las altas jerarquías de la administración.

Se estima que el enfoque principal que debe tomarse en cuenta para definir a la administración pública es y será siempre su ubicación dentro del Organismo Ejecutivo, esto en virtud que la competencia que le asiste al mismo, consiste en la administración de los recursos públicos que se traducen en beneficio social como: salud, educación, seguridad, infraestructura y muchos más.

Por otra parte: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes -Legislativo y Judicial-, su acción es continua y

⁴ *Ibid.* Pág. 3.



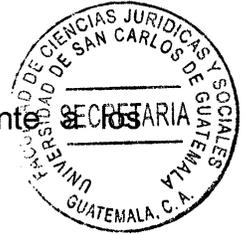
permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: “a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”.⁵

La definición plantea con anterioridad, los elementos en los que se compone la administración pública, los cuales son tres: Primero, el órgano administrativo, que es la institucionalidad a través del cual el Estado actúa; el segundo elemento lo constituye la actividad que de una manera más amplia será tratada en el punto siguiente, por lo que únicamente se indicará que esa actividad administrativa se refleja en la prestación de los servicios públicos; y por último, pero no menos importante de los elementos, la finalidad que es el propósito u objetivo principal que se persigue con la administración pública y que se encuentra plasmado en aquél precepto constitucional que establece que el fin supremo del Estado es la realización del bien común.

Finalmente después de analizar las definiciones anteriores, se puede indicar que la administración pública es el conjunto de actividades encaminadas a un logro específico que es la satisfacción del bien común, el cual se logra a través de los servicios públicos y el quehacer del Estado que se encuentra regulado por el derecho administrativo.

Existen en la doctrina diversas corrientes que estudian la noción de la administración pública, en primer lugar existe una concepción jurídica, la que tiene su origen en Alemania y que su postulado principal es la de proteger los intereses de la población mediante el reconocimiento de sus derechos, frente al poder público que ostenta el

⁵ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 108.



Estado, garantizando las libertades constitucionalmente establecidas, frente a los poderes de la administración pública, siendo los siguientes:

- a) La concepción de productividad surge en los Estados Unidos de Norte América y pretende implementar las técnicas de las empresas privadas a la administración pública, es decir, para dicha concepción se considera importante aplicar las técnicas de la iniciativa privada hacia la administración pública.
- b) La concepción política busca implementar las diversas corrientes ideológicas en la toma de decisiones administrativas y la creación de programas sociales.
- c) La concepción psicológica persigue un estudio de la conducta del hombre en la sociedad, para atender sus necesidades, mediante una adecuada administración pública que proceda a otorgar los satisfactores que necesita la sociedad.

Independientemente de la corriente por la cual se inclina, lo importante que debe tomarse en cuenta para definir la administración pública debe ser una visión integral de todos los conceptos anteriormente enunciados, en virtud de la aplicación general que tiene la administración pública dentro de un Estado.

1.2. Actividad administrativa

La administración pública consiste en una actividad de carácter administrativa que se refleja de dos formas, según la doctrina, siendo éstas: En primer lugar una actividad de



carácter formal y otra material, con respecto a estas dos clases de actividad se indica lo siguiente: “la actividad formal es la actividad que regularmente se desarrolla en cada uno de los tres organismos del Estado: actividad legislativa, actividad ejecutiva y actividad jurisdiccional. La actividad material es la actividad puramente material, que puede ser: interna, externa, reglada y discrecional”.⁶

De lo anterior, la actividad legislativa se refiere al qué hacer del Congreso de la República de Guatemala, lo que significa, de conformidad con la Constitución y las leyes, la potestad de crear, derogar o modificar leyes; la fiscalización de los recursos públicos y el nombramiento de funcionarios.

Por otra parte, la actividad ejecutiva tiene como principal función la de cumplir y hacer cumplir las leyes, administrar todos los recursos públicos y atender todas las necesidades de la población y por último la función jurisdiccional, la ejerce el Organismo Judicial, representado por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de justicia; que tienen la potestad de administrar justicia y promover la ejecución de lo juzgado, para cumplir con un interés o un bien jurídico tutelado.

En relación a la clasificación que se ha hecho, la actividad material puede ser interna y se desarrolla dentro de la propia institución; la externa, como su nombre lo indica se desarrolla fuera de una institución específica, es decir, la relación y coordinación que debe existir entre todas las entidades públicas para cumplir efectivamente sus fines, por ejemplo: Ministerio de Gobernación con la Dirección de la Policía Nacional Civil.

⁶ Calderón Morales, Hugo. *Op. Cit.* Pág. 19.



La actividad formal reglada tiene su fundamento en la propia ley, es decir que la institución no puede hacer sino solo aquello que se encuentre regulado en una norma jurídica, de lo contrario sería ilegal y, por último la actividad discrecional que a *contrario sensu* de la anterior se fundamenta en ley, pero ésta carece de un momento determinado, una forma o requisito necesario para la actuación del funcionario o empleado público, lo que lo deja en libertad de actuar.

1.3. Principio de legalidad administrativa

“El origen de la legalidad se remonta al año de 1925 en donde Adolfo Merkl estableció que: “Toda actividad administrativa del Estado debe basarse en la ley”.⁷ Siendo este el único medio para establecerse y fundarse el Estado constitucional de derecho, el cual Guatemala ha pretendido consolidar a partir de la década de los años ochenta, pero ha sido muy difícil debido a situaciones en donde la institucionalidad del país se ha visto al borde del colapso, por la mala administración de funcionarios y empleados que basan sus actuaciones fuera del contexto legal.

Toda la actividad administrativa estará sometida a la ley, por lo tanto, aquello que no esté establecido en las normas jurídicas adolece de ilegalidad; siendo inaplicable o carente de validez. Que los funcionarios y empleados públicos tomen sus decisiones basados en la ley, equivale a que todo su quehacer esté sometido a límites; por lo que sus decisiones serán de conformidad con el mandato legal.

⁷ *Ibíd.* Pág. 23.



En ese orden de ideas: “Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver”.⁸

Lo citado con anterioridad, se ejemplifica de conformidad con el principio de legalidad, el cual se encuentra establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 239, que en su parte conducente contempla: “Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y a la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación. Son nulas *ipso jure* las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo”.

Por otra parte, el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece en el Artículo 101 que: “Principio de legalidad. La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados.”

⁸ *Ibíd.* Pág. 27.



Como puede establecerse, lo fundamental en este principio y en los Artículos antes enunciados, el único que puede autorizar al funcionario o empleado público para actuar es la ley, de lo contrario su actuación sería ilegal y puede ser sujeto a una investigación penal.

Para efectos de la presente investigación, se establecen como posibles casos de vulneración al principio de legalidad, los siguientes:

1. Cuando en la ley se establezca una forma de proceder y los funcionarios o empleados públicos actúan al margen de la misma.
2. Cuando los funcionarios o empleados públicos interpretan la ley a su antojo, de forma caprichosa o indebida.
3. Cuando amplíen o disminuyan el ámbito de aplicación de la ley, incluyendo actos o situaciones no previstos por la norma jurídica.
4. Cuando los funcionarios o empleados públicos se atribuyen competencias, atribuciones o funciones que no se encuentran reguladas por la ley.
5. Cuando aplican a un caso en concreto, una ley que no es procedente aplicar. Todas estas situaciones violan el principio de legalidad, única y sencillamente porque los funcionarios o empleados públicos no basan su actividad administrativa en lo que preceptúan las leyes.



“Tres son las finalidades que se persiguen con la aplicación del principio de legalidad en la administración pública de Guatemala estas son:

1. Dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado de Guatemala. Esta seguridad consiste en el acatamiento de la ley a efecto de evitar decisiones arbitrarias.
2. Dar firmeza a las decisiones administrativas. Esta firmeza consiste en dar estabilidad a las actividades y decisiones para que no queden sin efecto por beneficios e intereses personales.
3. Convertir a la ley en un instrumento de poder y de competencias, limitado por la misma ley”.⁹

Tomando en consideración las finalidades anteriormente anotadas, se puede indicar que un Estado como el de Guatemala, con antecedentes de dictaduras y de gobiernos autoritarios, la aplicación del principio de legalidad se ha visto vulnerado en muchas oportunidades, realizando actividades administrativas al margen de la ley, incluso sin estar basadas en norma jurídica alguna; ha tenido como resultado la generación de grandes problemas sociales que hasta el momento se encuentran en una grave crisis.

Es necesario someter todas las actividades de la administración pública al principio de legalidad, porque es sólo a través del mismo como se consolida el Estado constitucional de derecho y se evitan actividades arbitrarias que perjudican a las mayorías.

⁹ Castillo González, Jorge Mario. **Op. Cit.** Pág. 24.



El principio de legalidad establece una serie de reglas, las cuales deben ser consideradas en cuenta para que las actividades o decisiones que sean tomadas no caigan en la arbitrariedad o ilegalidad; se mencionan las siguientes:

1. "Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en las leyes ordinarias.
2. Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las disposiciones contenidas en los reglamentos.
3. Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos subordinados o dependientes, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las actividades y las decisiones de los funcionarios y empleados públicos superiores."¹⁰

Un aspecto de suma importancia que se estima oportuno hacer notar es que en las reglas antes enumeradas se establece aquel principio de supremacía constitucional, el cual establece que la norma constitucional es superior a cualquier otra; por lo tanto aquella disposición, acto o resolución que la contradiga, tergiversarse, disminuya o restrinja, será nula de pleno derecho; tal y como lo establece el Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 25.



La aplicación de este principio en la práctica administrativa, puede verse dividido en dos situaciones o clases, en las cuales ante la actuación de los funcionarios o empleados públicos se puede estar rígidamente sujeto a su observación o dejar por un lado sus lineamientos; esto sucede cuando se aplica la ley observando las normas con total exactitud tal y como está regulado, sin tomar en cuenta otros valores como la justicia, el bien común, la igualdad o equidad; lo que doctrinalmente se le denomina como una legalidad positiva.

Si el funcionario o empleado público aplica la ley omitiendo algún presupuesto o requisito establecido, con el único fin de hacer prevalecer la justicia, el bien común, la igualdad, equidad y otros, se está ante una legalidad negativa, ésta lleva el propósito de dejar por un lado una actitud legalista evitando que la ley sea un obstáculo para realizar actos, proyectos o programas de beneficio social.

Por lo anteriormente expuesto, es común escuchar que ciertas actuaciones de funcionarios o empleados públicos son legales pero no justas o al contrario son justas pero no legales. La ley en muchos casos no toma en cuenta valores como la igualdad, equidad y justicia, lo que debe perseguirse siempre es la satisfacción del interés general sobre el particular, aunque exista discrepancia con la ley.

1.4. Principio de juridicidad administrativa

“En el principio de juridicidad administrativa además de la aplicación de la ley se debe tomar en cuenta lo regulado por el derecho, los principios generales del mismo y la



doctrina. Existe dentro de la práctica la tendencia a creer que existe diferencia entre los conceptos de juridicidad y juricidad, pero son conceptos que significan lo mismo decir, si el principio de legalidad administrativa es la aplicación de los preceptos legales en la toma de decisiones administrativas por parte de los funcionarios y empleados públicos.

Dentro del ordenamiento jurídico este principio tiene un origen constitucional, porque se encarga de la función de controlar su efectividad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo según el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala que preceptúa: "Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene funciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas (...)"

Del Artículo Constitucional citado con anterioridad, se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el contralor de la juridicidad de la administración pública, significa que en la aplicación de la justicia debe considerar en primer lugar a la ley, el derecho, los principios generales del derecho y la doctrina; para resolver conflictos que surgen de actos, resoluciones, contratos o concesiones de la administración pública, en la que se incluyen tanto las entidades descentralizadas como también las instituciones autónomas.

¹¹ **Ibíd.** Pág. 26.



La juridicidad es definida como: “La tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho en los asuntos sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza. Equivale a la aplicación del derecho por medio de principios jurídicos incluyendo la doctrina jurídica administrativa”.¹² Como puede determinarse en la definición, la aplicación del derecho se hace a través de los principios generales del mismo, entre éstos se puede indicar que se encuentran el bien común, la justicia, la igualdad, la equidad.

Además se debe tomar en cuenta la doctrina administrativa existente, la cual constituye el resultado del trabajo investigativo realizado por los jurisconsultos, es decir la teoría relacionada a las instituciones del derecho administrativo. De tal manera que para resolver los conflictos sometidos al conocimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los magistrados que lo integran deben dictar sus fallos fundamentándose tanto en la ley, como en el derecho administrativo; esto permite sentencias más fundamentadas y justas. Algo importante que la doctrina sostiene es la necesidad de la juridicidad para eliminar la utilización de la discrecionalidad, entendida ésta como la actividad realizada ante la ausencia de algún requisito o elemento en la ley, por lo que el funcionario o empleado público realiza lo que a su parecer es lo correcto.

Con la aplicación de la juridicidad se utiliza el derecho como un instrumento o método para resolver cuestiones en las que se encuentren ausencias o vacíos legales que el legislador no pudo prever.

¹² Acosta Romero, Miguel. **Op. Cit.** Pág. 27.

A continuación se enumeran algunas diferencias que existen entre los principios administrativos de legalidad y juridicidad:



1. La juridicidad establece que las actividades de los funcionarios públicos deben ser con base al derecho, en el que se incluyen los principios generales y la doctrina; mientras el principio de legalidad obliga a que las decisiones administrativas sean tomadas con base a la ley, en su defecto se incurre en ilegalidades.
2. Por primacía legal, lo que primero se aplica es la ley, es decir el principio de legalidad, dejando en segundo orden al derecho, es decir al principio de juridicidad, cuando surja un caso en el que se encuentre un vacío legal.
3. La ley es producto del proceso legislativo creado por el Congreso de la República de Guatemala, mientras que la juridicidad es producto de la investigación de los jurisprudencias, la cual no se encuentra legislada.
4. Cuando surjan casos en que existan lagunas legales, el principio de legalidad recurre a la discrecionalidad; en la juridicidad se aplican los principios generales del derecho o doctrina existente relacionada con el acto, contrato o resolución a realizar.

1.5. Competencia administrativa

La competencia administrativa significa: "la potestad de acción o el poder de actuación del titular de la organización, en relación con las atribuciones que expresamente le



asigna la ley”.¹³ El nombramiento de un funcionario o empleado público para realizar determinada actividad dentro de una institución pública, lleva consigo la asignación de tareas, las cuales son propias por el cargo que ostenta; este conjunto de actividades propias del cargo público son conocidas en la doctrina con el nombre de competencia administrativa.

De la definición planteada con anterioridad, se pueden extraer dos elementos, los cuales se consideran elementales para ubicar dicho concepto dentro de la naturaleza administrativa: la potestad, entendida ésta como un poder reconocido por la ley para que el funcionario o empleado público pueda actuar dentro de determinada entidad pública y tomar decisiones que tengan trascendencia jurídica.

El reconocimiento expreso que debe tener la ley sobre las atribuciones que le asisten al funcionario público para que éste pueda actuar, de lo contrario su actuación sería ilegal. Con relación a este último de los elementos puede relacionarse muy estrechamente con el principio de legalidad administrativa que fue anteriormente abordado, en el cual solo mediante una regulación legal pueden realizarse las actividades, actos y toma de decisiones por parte de los funcionarios o empleados públicos.

1.5.1. Características

Las características más importantes de la competencia administrativa son las siguientes:

¹³ **Ibíd.** Pág. 138.



- "a) La competencia es otorgada por la ley. La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.
- b) Irrenunciable. La competencia es irrenunciable, por ser interés público y establecida por una norma. Ello no significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, es una obligación del Estado a través de sus órganos de su ejercicio.
- c) Inderogable. La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, ni particular o funcionario, ni por acto administrativo, ni por contrato. La competencia es otorgada por la ley y es imposible modificarla ni por contrato.
- d) No puede ser cedida. Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien está atribuida, por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o persona individual o jurídica alguna. Hay que recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.
- e) No puede ser ampliada. Esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia, la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le está otorgando al órgano de la administración.



f) Es improrrogable. Esto también significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación, de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía administrativa, es decir que pertenecen a una misma competencia”.¹⁴

De los incisos antes citados, se determina que las características de la competencia administrativa debe encuadrarse en la legalidad, es decir, que únicamente la ley fija las atribuciones y competencias de los funcionarios o empleados públicos para el ejercicio de sus cargos, la toma de decisiones, actos o resoluciones en nombre de la organización pública; improrrogable, la institución público no puede trasladar o extender a otra organización, la potestad de conocer de determinado asunto; inderogable, el funcionario o empleado público no puede por su propia decisión dejar sin efecto la competencia que le ha sido asignada en la ley; y por último la pertenencia de la competencia a la organización pública y no al funcionario o empleado público quien únicamente es portador de la misma mientras ejerce el cargo o puesto para el cual ha sido designado.

1.5.2. Clases

La siguiente clasificación de la competencia administrativa se hace con la única finalidad de comprender de una mejor manera por qué determinado funcionario o empleado público tiene la potestad para tomar decisiones en determinado asunto.

¹⁴ Calderón, Hugo. *Op. Cit.* Pág. 92.



Se habla de una competencia territorial, la cual en Guatemala se basa en la división administrativa del territorio del Estado de Guatemala, por lo que se podría indicar en primer lugar que se divide en regiones, éstas en departamentos y los departamentos en municipios; existe otra división con la finalidad de organizar y coordinar la administración pública, formulando las políticas de desarrollo urbano y rural, así como el ordenamiento territorial; creándose para el efecto los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cuyas funciones consiste en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.

La competencia jerárquica, conocida como vertical, es aquella que se basa en la jerarquía para la toma de decisiones; como ejemplo puede ilustrarse al Organismo Ejecutivo, el cual se conforma por el presidente, vicepresidente, ministros, viceministros, directores generales y secretarías; cada una de esas instituciones tiene su competencia la que ejercita a través de los funcionarios y empleados públicos que la dirigen.

La competencia activa es aquella que realiza cada organización administrativa; por ejemplo: El Ministerio de Educación, conoce de los asuntos relacionados con la educación, formación y profesionalismo de los estudiantes, tanto del nivel público como del nivel privado, regulando esa actividad de conformidad con la ley.

En la competencia jerárquica, se encuentra la competencia objetiva, que no es más que la establecida en primer lugar por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes ordinarias y los reglamentos. En el caso de las municipalidades, la competencia objetiva de las mismas sería, la establecida por la Constitución Política de



la República de Guatemala en los artículos 253 al 262 y en el Código Municipal número 12-2002 del Congreso de la República.

1.6. Delegación administrativa

Es el traslado de la competencia de un órgano hacia otro; pero la primera de las definiciones, que a continuación se transcriben, va más al fondo del asunto cuando indica que dicha delegación debe estar expresamente autorizada por la ley, con lo cual demuestra la superioridad que tiene siempre el principio de legalidad en todo el actuar de los órganos públicos.

De conformidad con el principio de legalidad anteriormente abordado, se precisó en qué se debe hacer únicamente aquello que expresamente la ley así lo disponga, de lo contrario dicha actuación sería ilegal; por lo que la ley misma prevé situaciones en las cuales se transfiere la competencia de un órgano a otro para que realice determinada función, siempre dentro del marco de la legalidad, y ahí es donde se entra al campo de la delegación administrativa.

Se puede definir a la delegación administrativa como: “La transferencia del ejercicio de autoridad o del ejercicio de competencia, autorizada por la ley o por reglamento con la finalidad de tomar determinada decisión que es el acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a un órgano inferior en caso determinado”.¹⁵

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 165.



En cuanto a los principios que rige la delegación administrativa, en la doctrina se enumeran muchos, se hará mención los que se consideran que tienen mayor incidencia siendo los siguientes:

- a) Principio de la delegación por resultados esperados: esto significa que la autoridad que ha delegado la competencia, esperará los resultados que han sido previamente determinados; se considera que tiene mucha importancia cuando la competencia que se traslada tiene una trascendencia tanto en el órgano que la ejecuta como en la sociedad misma que es en donde se ven reflejados sus efectos.
- b) Principio de autoridad propia: significa que la autoridad que ha recibido la competencia tomará por sí misma las decisiones necesarias para desarrollar las actividades sin que sea necesaria una consulta previa al órgano delegante.
- c) Principio de responsabilidad absoluta: este principio significa que la responsabilidad por la ejecución de las actividades delegadas será siempre del órgano superior que ostenta primariamente la competencia administrativa; sin que el delegado tenga que responder por los resultados obtenidos.

Aplicada la delegación al objeto de estudio en este trabajo de investigación, que con la transferencia de la potestad para la recaudación y administración del impuesto único sobre inmuebles a las municipalidades, éstas tienen una delegación conferida mediante Acuerdo Ministerial del Ministerio de Finanzas Públicas, a quien les faculta para realizar dicha función, basándose en el principio de autoridad propia anteriormente explicado.



En síntesis, la administración pública es un sistema de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sea entidades autónomas o descentralizadas. Por su función, pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político que ejercen los funcionarios o servidores públicos, satisfaciendo los intereses colectivos de forma inmediata con la finalidad de que el Estado cumpla una de sus obligaciones constitucionales como lo es el bien común. El actuar de los funcionarios públicos debe sujetarse al principio de legalidad y de juricidad.

CAPÍTULO II



2. El municipio

Es importante establecer que los municipios como entidades de derecho público con autonomía de origen constitucional, tiene dentro de la vida socio-política y administrativa del Estado, una participación esencialmente vital para el desarrollo de los pueblos y constituye por ende, uno de los principales elementos de la administración pública.

Por ello es necesario formar una idea general del municipio, sin llegar a una definición del mismo. En este sentido se establece etimológicamente que municipio se deriva del latín *munus*, deber, cargo, tarea y *ceps*, el que coge, lo que explica entonces la etimología de la palabra. De tal manera, que el municipio constituye un ente con ciertas tareas, para alcanzar el bien común.

En este sentido se establece que: "El municipio es formado y conformado con base a modalidades específicas determinadas por el Estado y mientras el sistema legal no declare al municipio como tal, éste es considerado como una simple congregación o comunidad asentada en un determinado territorio".¹⁶ En cuanto al origen del municipio se esbozan dos tendencias importantes al respecto, la primera explica su existencia como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 565.



misma de la sociedad asentada en una localidad, ésta es la teoría sociológica o *jusnaturalista*.

Por otro lado está la escuela legalista, o de derecho positivo y afirma al municipio como un ente jurídico. Esta tesis, es también llamada formalista o jurídica y establece la posterioridad del municipio con respecto al Estado, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia.

En síntesis, el municipio tiene su origen en la necesidad del ser humano de organizarse y dirigir su actuar, encaminado hacia ciertos objetivos y metas, y el derecho proporciona los preceptos para regular el desenvolvimiento de las distintas actividades que deberá llevar a cabo el ser humano organizado y encaminado a la búsqueda del logro de sus fines.

En tal virtud, el municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según la evolución histórica de ésta institución.

2.1. Antecedentes históricos

En el mundo occidental, el municipio nace como producto del genio político romano; es decir, se deriva de la consecuencia de expansión de Roma: "Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo llamado municipio, de *munus* –

carga-".¹⁷ Posteriormente Roma reconoció cierta autonomía a las conquistadas, de tal manera que es ahí donde surge la autonomía del municipio.



Cabe resaltar, que el municipio romano se caracterizaba:

- a) Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
- b) Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

Se determina, que el gobierno municipal se llevaba a cabo a través de los comicios y los magistrados propios con la condición de no contrariar las leyes y decretos del pueblo ni del Senado de Roma. El régimen municipal romano tenía un carácter esencialmente urbano y la organización municipal era un privilegio de ciudad.

“En la Edad Media, en el sacro imperio romano-germánico, se otorgaron a ciertas ciudades de Alemania estatutos propios”.¹⁸ Es decir que en ellos, se les permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener sus jueces y coleccionar ciertos impuestos para atender los servicios de las ciudades; así se tiene la primera ciudad que se le otorgó fuero imperial, con el nombre de ciudad de *Lübeck*, en Alemania, en el año 835.

Después floreció este principio entre los Siglos XII y el XV, en que se otorgaban a las ciudades atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares. En España, las

¹⁷ **Ibíd.** Pág. 566.

¹⁸ **Ibíd.** Pág. 567.

ciudades, los pueblos y las aldeas, absorbieron en una forma profunda la institución municipal impuesta durante varios siglos, pero el municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio Romano.



En cuanto a la dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los Reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como: “fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad”.¹⁹ El fuero municipal, eran los estatutos jurídicos aplicables en una determinada localidad, cuya finalidad era, en general, regular la vida local, estableciendo un conjunto de normas, derechos y privilegios otorgados por el Rey.

2.2. Definición

“El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local”.²⁰ En ese sentido, el municipio es una entidad que puede agrupar a una o varias localidades y que hace referencia a una ciudad o un pueblo. Actualmente en Guatemala se denominan municipios a los pueblos y las cabeceras departamentales.

¹⁹ Monzón, Isabel Esperanza. **El aporte constitucional a las municipalidades y su regulación legal.** Pág. 7.

²⁰ **Ibíd.** Pág. 9.



El municipio es el gobierno local por excelencia cuya misión es representar y movilizar a la ciudadanía, las empresas productivas, las organizaciones sociales y otras instituciones de su jurisdicción en pro de acciones de desarrollo y bienestar colectivos.

Si bien es cierto que las funciones que le concede la tradición y la ley varían de país a país o, incluso, dentro de éstos, su tarea de gobierno local, dinamizador del desarrollo y corrector de las desigualdades sociales en la escala local, en esencia de la misma, cuya finalidad es la realización del bien común.

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

Además del Artículo 2 citado del Código Municipal, es muy importante citar el Artículo 7 del mismo cuerpo normativo, el cual contempla: “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües”.

Del Artículo 2 al 7 del Código Municipal, se puede interpretar que el municipio es una persona jurídica; es decir, un ente capaz de adquirir derechos o facultades, ejercerlos,

contraer obligaciones y cumplirlas; esta persona jurídica se conforma por un grupo, una colectividad de seres humanos ubicada en una determinada área del territorio de un país.



Está dotado de autonomía, con capacidad para regir su propia vida con independencia del órgano central de la administración; aunque se establece cierta dependencia de otra persona jurídica, que se manifiesta principalmente en la transferencia de fondos por parte del Estado hacia el municipio, así como el control en la inversión de esos fondos a través del órgano encargado de controlar el gasto público, la Contraloría General de Cuentas.

El municipio es el gobierno local por excelencia, la misión es representar y movilizar a la ciudadanía, el municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 establece: "Autonomía municipal. 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. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos".

El concepto constitucional citado con anterioridad, coincide con el concepto sociológico del municipio; la definición afirma que el municipio es una institución social surgida

espontáneamente e impuesta por las exigencias de una vida humana y en tal situación, lo único que hace la ley es reconocer esta institución.



2.3. Organización municipal

El municipio es considerado por muchos autores como una célula democrática en vista de la cercanía que tienen sus pobladores con sus autoridades locales: “Es una célula democrática en cuanto se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales”.²¹

Concordando con la anotación anterior, se puede indicar que al denominarse en la doctrina al municipio como una célula democrática, lo hace en pertenencia a una organización pequeña en la que se manifiesta la voluntad de las mayorías reflejada en la elección de sus autoridades locales.

En tal virtud, la importancia que tiene el municipio, radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, esto porque ante las grandes y numerosas necesidades de la población, la actividad estatal en muchas ocasiones no satisface las exigencias, demostrándose la necesidad de delegar en otros entes algunas funciones o atribuciones que cumplan de una mejor manera con las obligaciones de la entidad estatal, dicho en otras palabras, la función que se delega a las autoridades locales en cada uno de los municipios que integra el territorio guatemalteco, es en atención a la

²¹ Castillo González, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala comentada.** Pág. 229.



descentralización toda vez que existen lugares muy lejanos a la ciudad capital, por lo que es imposible que los vecinos puedan acudir a resolver sus problemas hacia la ciudad capital en el mismo día, la cual conllevaría gastos económicos para dichas personas.

2.4. Elementos legales y doctrinarios

Los elementos son aquellos componentes o aspectos que forman la realidad jurídica y social de cualquier municipio que integra la República de Guatemala. Los mismos se estudian en forma legal y doctrinaria de la siguiente manera:

Los elementos doctrinarios del municipio son los siguientes:

- a) Población
- b) Territorio
- c) Autonomía
- d) Órganos de autoridad
- e) Vecindad

Respecto a los elementos legales del municipio, se pueden encontrar en distintos Artículos del Código Municipal vigente, Decreto número 12- 2002, del Congreso de la República de Guatemala, y son los siguientes:

- a) La población



- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el **Concejo Municipal** como las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g) El patrimonio del municipio.

Es decir: “Que tanto en la doctrina como en los cuerpos legales, se tiene cierta similitud en cuanto a los elementos del municipio; diferenciándose fundamentalmente en el hecho de que la doctrina establece como elemento la autonomía y la vecindad, lo que para los cuerpos legales en mención ha sido y son verdaderas características del municipio”.²²

En tal virtud, se estipula que: “Los fundamentos necesarios para la existencia del municipio son: población, territorio y autonomía municipal. De estos elementos, el de mayor importancia es la población, según puede observarse en los pequeños municipios, donde éste elemento crea las relaciones vecinales y el municipio, técnicamente, no existe sin esas relaciones. En los grandes municipios, donde se asientan grandes ciudades, tales relaciones se pierden y se mantienen, débilmente, a nivel de barrio o de colonia urbana”.²³

²² Salazar Herrera, Boris Omar. **La nueva competencia del concejo municipal**. Pág. 4.

²³ Castillo González, Jorge Mario. **Op. Cit.** Pág. 222.



El Artículo 22 del Decreto Número 12-2002 del Código Municipal, regula la división territorial e indica que cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, así como los principios de desconcentración y descentralización local.

Para una mejor comprensión del tema, se debe ampliar cada uno de los elementos del municipio desde el punto de vista legal:

- a) Territorio: Es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción en un Estado, provincia o municipio. La palabra jurisdicción hay que entenderla como demarcación de competencia de derecho público. “El territorio es algo más que un ámbito de competencia. Sin él no puede existir el municipio, ni sociológica, ni jurídicamente”.²⁴

El territorio consiste en: “La porción geográfica de un Estado en donde se asienta la población y donde desarrolla sus actividades el municipio para la consecución de sus fines; este territorio para su organización se divide en aldeas, caseríos, parajes, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos o agrarios, microregiones, fincas, y otras formas de ordenamiento territorial definidas localmente”.²⁵

De lo citado se desprende, que el territorio es la delimitación geográfica en la cual se

²⁴ Monzón, Isabel Esperanza. **Op. Cit.** Pág. 10.

²⁵ Salazar Herrera, Boris Omar. **Op. Cit.** 98.

encuentra asentada la población. Dentro de este concepto de su población. El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder.



Para concluir, el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado guatemalteco y el espacio inmediato en la participación social, cultural, económica y político de la ciudadana en los asuntos públicos del país. En tal virtud, se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiethnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su jurisdicción, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala.



CAPÍTULO III



3. La policía administrativa y la actividad del Estado

El vocablo policía alude al ejercicio del poder público, se le identifica con el agente de policía, guardián del orden público, aquél en quien recae la responsabilidad de preservar la paz pública, ya sea en el ámbito municipal, local o estatal. Es decir, su actuación se relaciona con la vida cotidiana de todo ciudadano, es la imagen del Estado.

3.1. Concepto

Etimológicamente policía se relaciona con el concepto griego: "Que hace referencia a la *polis* o a la comunidad política".²⁶ Ahora bien, la policía administrativa es aquella en la que recae la obligación de hacer cumplir o sancionar la falta de observancia de los reglamentos relativos a policía y tránsito, los particulares que infrinjan las normas reglamentarias se les aplicará una sanción por parte de la policía administrativa.

Por otra parte se argumenta que la policía administrativa proviene del latín *politia* y del griego *politeia*; en términos generales es el buen orden que observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.

²⁶ López Guardiola, Samantha Gabriela. **Derecho administrativo II.** Pág. 93.



Encontrándose a la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden público. Además se sostiene que la policía generalmente se concibe como el conjunto de prescripciones reglamentarias o medidas individuales que imponen límites a la libertad individual, con el fin de asegurar el orden público.

La limitación de las libertades negativas del individuo, para alcanzar la plenitud de sus libertades positivas, o en otros términos, es el poder de coacción que garantiza al todo social de los perjuicios que pudiera causar la libre actividad humana. Respecto de la evolución histórica de esta figura, es importante citar que su desarrollo y cambios han ido de la mano en la forma de relacionarse con la sociedad misma, a la cual protege, pero a la que, además, tiene la responsabilidad de hacer que cumpla con las disposiciones administrativas que los diferentes Reglamentos le imponen.

Doctrinalmente, son notables las siguientes manifestaciones por parte de esta institución:

- a) El régimen de policía tradicional se ha manifestado en todos los tiempos de la historia humana, destacando la sumisión del ciudadano a las decisiones del Estado, y la vigilancia de su conducta por el policía quien debe de cuidar los intereses, tanto de los súbditos como del gobierno, de tal manera que ello revela que esta institución es una creación del propio pueblo ante la necesidad de salvaguardar la razón de ser del Estado y en especial para mantener el orden y la tranquilidad pública.



- b) El régimen de policía supletorio, propio del Estado gendarme, que concentraba sus actividades en vigilar el desarrollo de los servicios, ocupaciones y el patrimonio de los particulares, limitando todas las intervenciones del poder público que puedan perjudicar el libre desenvolvimiento del hombre, la actitud del Estado debe concretarse a vigilar y proteger los intereses del hombre, prácticamente se trata de la época del liberalismo individualista, que pugnaba por la plena libertad de las personas para alcanzar su desarrollo individual, porque es la única capacitada para decidir lo que debe hacer, según convenga a sus propios intereses, sin intromisiones oficiales.

En este sistema, la actuación de la policía es de excepción, porque la actitud del Estado debe concretarse a la celosa vigilancia y protección de los derechos y aspiraciones del ser humano y la fórmula es: proteger el interés particular es proteger el interés público, ya que en la medida que aquellos se desarrollen, éstos serán más importantes y de utilidad general.

- c) El régimen de policía radical es: "la base fundamental y necesaria del Estado absolutista y totalitario del Siglo XVIII, y se valió del mismo el monarca para mantener la opresión, la negación de las libertades humanas y el aseguramiento de privilegios, fue el instrumento más poderoso y total de su actuación arbitraria e injusta para adueñarse de la organización política, económica y social de dicha época".²⁷

²⁷ Sánchez Gómez, Narciso. **Segundo curso de derecho administrativo**. Pág. 328.



El sistema de policía, asegura la total subordinación de las personas al régimen imperante, y la realización de una política privativa que lleva en ocasiones a la completa entrega de los derechos fundamentales del hombre, para que el Estado pueda realizar, sin interferencias con otros sistemas, sus propios objetivos políticos, negando la vigencia de los derechos humanos, ante la falta de limitaciones legales del poder público, tan es así que surgió la frase de Maquiavelo, al decir que: "El desprecio a las leyes es el presagio más cierto de la decadencia de un gobierno, puesto que el orden no existe más que por este medio".²⁸

Modalidades autoritarias que fueron cambiando con el advenimiento de los sistemas constitucionalistas de diversos países europeos, y donde se manifiesta claramente el respeto a los derechos públicos subjetivos del individuo, y la subordinación de los reyes o gobernantes o un orden Constitucional que debe regir los destinos, la vida y la marcha de cada pueblo.

- d) El régimen de policía moderado, es propio del Estado democrático moderno, que se esfuerza por conciliar la realización de los intereses generales, sin menoscabo del interés particular, buscando básicamente crear un clima propicio para el desarrollo nacional, que demanda la convivencia pacífica y ordenada de la población, respetando las libertades individuales, preservando el Estado de derecho, así como limitando y sancionando el ejercicio excesivo y perjudicial de las libertades de los ciudadanos y de todos los habitantes del país.

²⁸ **Ibíd.** Pág. 329.



3.2. Naturaleza jurídica

La policía administrativa abarca, desde un punto de vista orgánico, a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se encuentran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, o actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada materia. Ahora bien, es una institución que emana directamente del Estado, con un objetivo coactivo, con autoridad, con poder de vigilancia y de mando para hacer cumplir el orden jurídico administrativo.

En tal virtud, se menciona que: “Se encuentran dos situaciones que deben ser consideradas preferentemente respecto de la actuación policial:

- a) Los deberes del Estado, el cual, por medio de sus órganos, tiene a su cargo la protección de la sociedad y velar que las actividades individuales no lesionen los derechos sociales de la comunidad.
- b) Las obligaciones de los particulares, de hacer y no hacer, hasta ayer encerradas en el marco de los principios de liberalismo del siglo pasado, en el más notorio de los egoísmos: aquél que se desentiende de los problemas sociales que lo rodea”.²⁹

En ese sentido, el particular tiene plena libertad para actuar como lo juzgue conveniente, gobernado siempre por su interés. El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar

²⁹ **Ibíd.** Pág. 331.



la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.

En ese orden de ideas, se puede decir que la naturaleza jurídica de la policía administrativa emana de la ley fundamental, es decir, de la propia Constitución de cada Estado o determinado país, pues ésta, es la que se encarga de preservar el orden y la paz pública, primordialmente.

La seguridad pública comprende, entre otras tareas específicas, la prevención de riesgos, la prevención del delito y la atención y coordinación ciudadana. Los fines de la policía administrativa se pueden constreñir a lo siguiente: 1. Mantenimiento del orden y la paz pública en todas y cada una de sus esferas. 2. Sancionar la falta de observancia de la normatividad relativa.

3.3. La actividad del Estado

Es aquella que encuentra su origen en el conjunto de las tareas, de las distintas actividades y de las facultades con las cuales cuenta legalmente para poder llevar a cabo sus actuaciones, la misma puede ser material, técnica o bien jurídica, así como la que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que lleva a cabo mediante órganos de carácter administrativo de índole nacional, departamental y municipal. En pocas palabras es el qué hacer del Estado con la finalidad de buscar el bien común.



Las distintas actividades jurídicas del Estado tienen como finalidad la creación y el cumplimiento de las normas jurídicas. Las actividades materiales son simples desplazamientos existentes en la voluntad y las actividades de carácter técnico son aptitudes y acciones que se fundamentan en conocimientos científicos y técnicos para poder llevar a cabo una actividad determinada y con la misma mejorar su condición de vida.

Se puede determinar, que el Estado es un producto de la sociedad, que se integra a través de un extenso proceso de la historia y de la sociedad, y que además va transformando lentamente a los grupos humanos, como resultado de las luchas sociales y la evolución de la misma sociedad. Dicha transformación ha requerido de la existencia de largos procesos de superación y desarrollo de las instituciones económicas y políticas.

El bien común, o dicho de otra forma, el ejercicio de la función administrativa que el Estado lleva a cabo para la consecución de sus fines, necesita de la organización de los elementos tanto materiales como humanos, para poder alcanzar la mejor utilización de los mismos.

De dicha forma, los medios y las actividades se arreglan de conformidad con distintos criterios de eficiencia para dar paso a la organización, la cual significa un orden de los elementos indispensables para la consecución de determinados fines y objetivos para asegurar definitivamente una integración adecuada, así como una debida coordinación de las actividades propias del Estado guatemalteco.



En el caso Guatemala, cuenta con su propia organización, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala; además se encuentra estructurada mediante los Organismos Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Dicha organización anteriormente anotada, se encuentra debidamente integrada por diversos elementos que conforman el complejo sistema de competencias y de atribuciones de la misma, con la finalidad de delimitar el campo de acción por grado, materia y territorio, para que de esa manera los mismos órganos no interfieran entre sí, razón por el cual, debe existir una distribución equitativa de las responsabilidades al actuar frente a los administrados, quienes pueden resultar lesionados por los actos de la misma, así como también frente a la propia administración.

El adecuado funcionamiento de la organización administrativa del Estado de Guatemala hace que sea fundamental la existencia de una determinada forma de estructuración de conformidad a las necesidades que le sean presentadas a la misma. Dichos sistemas de organización se consideran acorde a determinados criterios técnicos o políticos. Los sistemas de organización parten de cuatro distintas formas tradicionales existentes, siendo las mismas la centralización, la descentralización, la desconcentración y la autonomía.

3.4. Control de la actividad administrativa del Estado

En la materialización concreta de la actividad administrativa del Estado, pueden lesionarse los derechos de los ciudadanos por lo que resulta ineludible la existencia de



mecanismos de control de esta actividad, que garanticen no solamente la observancia de la legalidad, sino también el logro de las aspiraciones de los ciudadanos que en definitiva son los titulares de la soberanía. Dentro de los mecanismos universalmente reconocidos se encuentran la protección judicial, no solamente en el plano nacional sino también en el plano supranacional, existen además, la defensoría del pueblo y los tribunales administrativos. Los más importantes son los siguientes;

- a) Administración de control técnico, de oficio, a petición: Es la encargada de que las tareas administrativas, se realicen de conformidad con las normas establecidas; se trata de órganos con independencia de funciones, dentro de estos órganos se encuentra la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, La Corte de Constitucionalidad y el Congreso de la República de Guatemala a través de la interpelación a los Ministros de Estado.
- b) Control interno: "El que se realiza interinamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados; por ejemplo, el Ministro sobre sus Directores Generales. Este tipo de control se da normalmente en los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, el poder de revocatoria".³⁰
- c) Control directo: El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos. En Guatemala existe una gama de recursos administrativos, pero principalmente se encuentran los recursos de

³⁰ Calderón, Hugo. **Op. Cit.** Pág. 35.



revocatoria que es un recurso que se le conoce como un recurso jerárquico, así también el recurso de reposición, el recurso de apelación, reconsideración, reclamo y otros.

Cabe resaltar, que los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma se encuentran regulados con distintos procedimientos.

- d) Control judicial: es el que se ejerce ante los tribunales de justicia, tal es el caso del recurso del contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas y otros. En el derecho administrativo se encuentra la vía administrativa con los medios de control directos o recursos administrativos; asimismo, vía judicial como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos el amparo y el recurso de contencioso administrativo. Hay que tomar en cuenta que para los dos casos, es necesario que se agote la vía administrativa, es decir que se planteen antes los recursos administrativos.

- e) Control constitucional: es el que ejerce la corte de constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado, no vulneren sus preceptos y garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza.

Hay que concebir a la Corte de Constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.



- f) Control parlamentario: el que ejercita el Congreso de la República de Guatemala a través de la interpelación, a este control se le denomina también como: “Control parlamentario o juicio político o interpelación”.³¹
- g) Control de los derechos humanos: control al respeto de los derechos humanos el cual se realiza por una figura creada a través de la Constitución Política de la República de Guatemala, en tal virtud recae en tres entes siendo la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos, nombrado por el Congreso de la República de Guatemala, pero quien en el desempeño de su función, goza de completa autonomía y por último, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH).
- h) Control del gasto público: es ejercida por la Contraloría General de Cuentas, el cual es definida legalmente como una institución descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos y egresos públicos, de todo interés hacendarlo de los organismos del Estado, contratistas de obras públicas y de cualquier persona, que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.5. Límites del Estado de policía

Como todo ente que emana del Estado, la actuación de la policía se encuentra constreñida a la observancia de cierta normatividad, que emana de la Constitución de

³¹ **Ibíd.** Pág. 44.



distintos Estados democráticos y es aplicable, de acuerdo al tipo de policía en particular de la cual se trate, es decir, en las funciones específicas de cada una de las corporaciones.

En tal virtud, el Artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “El ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El jefe del Ministerio Público será el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública (...)”. De tal manera que la investigación de los delitos corresponde exclusivamente al Ministerio Público y coadyuvado por la Policía Nacional Civil, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

En ese sentido, el límite de policía de Estado, lo contempla la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece en el Artículo 251 mencionado en el párrafo anterior, en tal virtud, le corresponde únicamente sancionar a los funcionarios de la administración pública y los administrados, que vulneran los reglamentos mediante la aplicación de sanciones o multas.

En síntesis, la Constitución Política de la República de Guatemala limita el actuar de la policía de Estado o denominado de otra manera como policía administrativa, ya que únicamente pueden aplicar sanciones o multas administrativas. En cuanto a la investigación de los actos delictivos que en el ejercicio del cargo realicen los



funcionarios públicos, le corresponde con exclusividad al Ministerio Público, el cual tiene rango constitucional; también la investigación de hechos delictivos que realicen los administrados.

En conclusión, la policía administrativa es el poder que tienen las autoridades públicas de fijar limitaciones a la actividad de los ciudadanos con el objeto de mantener el orden jurídico y social. En tal virtud, las fuerzas de policía tienen una misión de ejecución material, es decir que no realizan actos jurídicos sino operaciones materiales, el cual busca lograr que los gobernados respeten el ordenamiento jurídico.



CAPÍTULO V



4. Control del tránsito en el municipio de Mixco

Son todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre y acuática de las personas y vehículos, sus conductores y pasajeros.

Al respecto, se considera que tránsito es: "Paso o traslado a través de vías o lugares públicos. Especialmente, circulación por calles y caminos".³² En materia de circulación de vehículos y peatones en las calles de las ciudades populosas o en las carreteras. Tránsito es la voz adecuada, aunque se confunda por bastante con tráfico sin que resulte absolución convincente al respecto la equiparación académica sin la reserva siquiera de constituir vulgarismo.

En ese orden de ideas, la Policía Municipal de Tránsito del municipio de Mixco, departamento de Guatemala tiene como función principal controlar, supervisar y regular el tránsito en todo el municipio a través de su personal dando de esta manera seguridad vial a los habitantes de este municipio, la Ley de Tránsito Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 8 establece: "El Organismo Ejecutivo, mediante Acuerdo Gubernativo, podrá trasladar la competencia de la administración de tránsito a las municipalidades de la República que se encuentren en

³² Cabanellas Guillermo. *Diccionario Jurídico*. Pág. 330.



condiciones de realizar dicha función eficientemente dentro de su jurisdicción y acrediten, como mínimo, los extremos señalados en este Artículo.

Para tal efecto, además del Acuerdo Gubernativo referido, el Consejo Municipal correspondiente deberá convalidar dicho traslado mediante acuerdo municipal. Este traslado no comprenderá en ningún caso las facultades para reglamentar los temas relativos a licencias de conducir, placas de circulación, seguros, registros de conductores y de vehículos y los otros asuntos de observancia general. En consecuencia, las municipalidades a las que se les delegue esta función únicamente podrán emitir regulaciones que afecten con exclusividad su jurisdicción.

Para que el Organismo Ejecutivo pueda delegar la competencia de tránsito a una municipalidad, es necesario que ésta así lo solicite y manifieste formalmente contar con los recursos necesarios para desempeñar dicha función. Asimismo, se responsabilizará por su ejercicio y mantenimiento, dictará los reglamentos y/u ordenanzas necesarias para el efecto y creará un departamento específico de Policía Municipal de Tránsito, si careciere del mismo”.

De lo anterior citado, se determina que la municipalidad del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, cumplió con lo establecido en el la norma legal citada, en tal virtud, se creó la policía municipal de tránsito mediante el traslado de competencia por parte del Ministerio de Gobernación, mediante Acuerdo Gubernativo 273-98 número, donde se establece que aquellas municipalidades que tengan recursos y presupuestos suficientes pueden crear su Policía Municipal de Tránsito.



Cabe resaltar, que no todos los municipios de la República de Guatemala cuentan con Policías de Tránsito, quien controla el tránsito vehicular es la Policía Nacional Civil a través del departamento de tránsito, pero en las ciudades más desarrolladas que disponen con recursos económicos y más afluencia vehicular se ha implementado la Policía Municipal de Tránsito, esta delegación, es una facultad de la jerarquía administrativa que tiene lugar cuando un órgano administrativo superior sede o traspassa parte de su competencia a un órgano inferior para que éste la realice.

Actualmente se puede observar toda clase de vehículos en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, y en la ciudad capital, tales como vehículos de carga o de personas, las cuales pueden ser: Terrestres y acuáticos, la ley indica que es cualquier medio de transporte.

Al respecto el Artículo 18 de la Ley de Tránsito establece que: "Por vehículo se entiende cualquier medio de transporte terrestre o acuático que circule permanente u ocasionalmente por la vía pública, sea para el transporte de personas o carga o bien los destinados a actividades especiales y para el efecto deben reunir los requisitos siguientes:

- a) Contar con tarjeta y placa de circulación vigentes; o permiso vigente extendido por autoridad competente;
- b) Encontrarse en perfecto estado de funcionamiento y equipado para la seguridad del conductor y todos sus ocupantes, de acuerdo con los reglamentos;



- c) Estar provisto de los dispositivos necesarios para no producir humo negro ni ningún otro tipo de contaminación ambiental, conforme las leyes y reglamentos de la materia; y
- d) Los vehículos usados por personas discapacitadas deberán estar debidamente adaptados y equipados para ser conducidos bajo estrictas condiciones de seguridad. Todo vehículo está sujeto a las verificaciones periódicas que fijen las autoridades de tránsito.”

De lo anterior, se determina que todo propietario de vehículos debe contar con su tarjeta de circulación, licencia de conducir, llanta de repuesto, sus respectivas luces y pida vías y otros, en su defecto la autoridad está facultada para imponer sanciones correspondientes y consignación del vehículo del infractor.

4.1. Transporte

Al respecto, la Ley de Tránsito estipula que cualquier clase de transporte debe contener lo necesario de seguridad para evitar daños a los usuarios al ser transportados, incluyendo el equipo básico como: La luz, bocina, retrovisor, parabrisas, cinturón de seguridad, llanta de repuesto que constituye las medidas de seguridad reglamentado en la Ley en mención.

Al respecto el Artículo 18 de la Ley de Tránsito, establece que vehículo es: “(...) cualquier medio de transporte terrestre o acuático que circule permanente u



ocasionalmente por la vía pública, sea para el transporte de personas o carga o bien los destinados a actividades especiales (...). La diferencia fundamental en esta contratación es la del transporte de personas, que reciben el nombre de viajeros o pasajeros y el transporte de cosas que se denominan mercancías, mercaderías o efectos. A esta última especie se asimila el transporte de animales, ya sea por sus medios, en vehículos o instalaciones adecuadas.

En ese sentido, se reconoce de utilidad pública el transporte, por su importancia en el desarrollo del país, tanto económico, comercial y turístico y goza de la protección del Estado, este puede ser terrestre, marítimo o aéreo y sus terminales, aeropuertos y puertos marítimos se consideran bienes de uso público común, cabe mencionar que Guatemala tiene uno de los mejores aeropuertos de Centroamérica.

Para apoyar lo que contempla el párrafo anterior citado, el numeral 96, del Artículo 7 del Reglamento de Tránsito regula: "Como transporte público, el vehículo colectivo que transporta a grupos de personas de una población desde y hacia puntos distintos a través del cobro de una tarifa también denominado transporte de masas, es el servicio de transporte urbano y suburbano de pasajeros al que se accede mediante el pago de una tarifa fijada y que se lleva a cabo con servicios regulares establecidos en rutas señaladas, horarios establecidos y paradas específicas".

En síntesis: "Transporte es la acción y efecto de transportar, el transporte es una actividad que ejerce una influencia predominante en las condiciones económicas, sociales, administrativas, políticas, militares y de la seguridad de los países,



constituyendo uno de los elementos esenciales de su infraestructura. Si bien se trata de una noción amplia y que abarca multitud de elementos, el transporte puede adaptarse a diversos conceptos, según el punto de vista desde el que se considere”.³³ De tal manera, que se puede definir como la acción de transportar, llevando de un lugar a otro, trasladar o mudar, hacer pasar de un medio a otro.

4.1.1. Reseña histórica del transporte público urbano

En Guatemala, a partir del año 1800 la ciudad siendo una ciudad pequeña, utilizaba como medio transporte de personas, las carretas o carruajes; lo utilizaban por lo general los días domingos y para viajar grandes distancias, siendo utilizados éstas en su mayoría por gente de abolengo.

A pesar de que la ciudad contaba con pocos habitantes, el transporte no era accesible para toda la población, ya que muchos transportaban sus objetos utilizando cargadores ya sea con personas o bien con animales. Guatemala siempre se ha quedado rezagado ante los adelantos tecnológicos, es por ello que cuando Henry Ford construye el primer automóvil, en Guatemala se seguían utilizando los transportes de tracción animal.

“El transporte se inició por medio de unas carretas llamadas también taxis o diligencias siguiendo esta forma hasta el año de 1921. Avalados por el Gobierno Liberal en su afán modernista introdujeron los tranvías, los que eran halados por mulas y en otras ocasiones por medio de caballos, es uno de los grandes logros para la pequeña ciudad

³³ Vargas, Getulio. **Proyectos de transportes planificación e implementación**. Pág. 17.



de ese entonces que no pasaba de tres mil habitantes”.³⁴ Cuando surge el transporte de personas con las primeras camionetas que empezaron a circular, no existía mayor auge puesto que al principio las personas se movilizaban a pie, caminando largas distancias o ayudándose de animales para la carga de sus productos.

“En 1932 surge la idea de modernizar el transporte, por lo que se introdujo el servicio de buses y son traídas las primeras unidades que servirían como experimento, las cuales son aceptadas por los habitantes; otorgando a empresas particulares el derecho exclusivo para poder prestarlo entre distintos lugares de la capital guatemalteca. Se inicia el transporte urbano por concesión. Ya se observaba desorden e ineficiencia”.³⁵

Se establece que las primeras empresas que iniciaron el transporte por medio de buses con derecho exclusivo en la prestación del servicio, fueron la Empresa de Seguridad y la de Autobuses de Guatemala, cuyos propietarios eran los señores: “Wenceslao Aldáz y Roque Rosito, que cubrían las rutas del Hipódromo del Norte a la Estación Central de los Ferrocarriles de Guatemala, así mismo, del Cementerio General a la Parroquia y al Guarda del Golfo”.³⁶ Para ese entonces los propietarios de los buses no pagaban ningún impuesto al Estado o a la Municipalidad de la ciudad de Guatemala.

Existieron otras dos empresas, una de ellas se denominaba la del sur, porque su recorrido era del parque central a la Villa de Guadalupe y la otra que cubría del amate al

³⁴ Godínez, Bolaños. **Los servicios públicos municipales de la ciudad de Guatemala**. Pág. 75.

³⁵ **Ibíd.** Pág. 78.

³⁶ **Ibíd.** Pág. 80.



guarda, esta última compañía era propiedad de María Asturias, Miguel Paredes y Manuel Jhonson.

“Los señores Rosito, Aldáz y el Italiano Modelo Corone, formaron una empresa llamada la Auraco de las cuales formaron varias rutas lo que posteriormente dio lugar a la primera organización del transporte urbano. Para ese entonces el valor del pasaje en las empresas era de 0.05 centavos de Quetzal y se mantuvo este valor por más de cuarenta años hasta que en el año de 1973 surgieron los primeros problemas; los empresarios del transporte solicitaron un aumento de Q. 0.03 centavos de Quetzal, ocasionando con ello y hasta la fecha un problema de fondo entre las empresas privadas del transporte urbano, el organismo ejecutivo y la municipalidad”.³⁷ En 1965 el director de investigaciones económicas y sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ofreció al Alcalde de turno Francisco Montenegro Sierra, realizar un estudio completo del problema y proporcionarle soluciones realistas.

En 1969 el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, reiteró la oferta al Licenciado Ramiro Ponce Monroy, en momentos en que la Municipalidad se había visto obligada a intervenir el servicio de los autobuses. Un año después se celebró el primer simposio de desarrollo del área metropolitana, en vísperas de la reforma municipal auspiciada por el Licenciado Manuel Colom Argueta; la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, recomendó en forma concreta municipalizar el transporte.

³⁷ Rodríguez, Luisa F. **Transporte, una brasa caliente**. Pág. 3.



“En 1973 la Comuna intervino el servicio y el gobierno presionó por volver a la tarifa anterior, sin embargo la comuna rebajó el arbitrio sobre el pasaje del 7.5% al 5%. En 1990 los buses del servicio preferencial cobraron por la tarifa Q.1.25 los usuarios no utilizaron el servicio de transporte, lo que motivó a los empresarios transportistas a bajar la tarifa a Q. 0.90 centavos”.³⁸

En 1993 fue aprobado el acuerdo de la corporación municipal que se refiere a la modificación del Reglamento de Servicios de Transporte Público Urbano, modificando el inciso c) del Artículo 36 de dicho Reglamento que indicaba: “Los conductores de vehículos de transporte colectivo urbano deberán obtener la autorización municipal de Conductor en la forma establecida en el reglamento, dentro del plazo de 90 días.” En 1996 se emitió el Decreto número 106-96 del Congreso de la República de Guatemala, en donde se aprobó la suma de sesenta millones de Quetzales para subsidiar los años del 1997 al 2000, subsidio que concluyó en el año 2001.

La Comisión Multisectorial del transporte urbano, entregó a la municipalidad capitalina el informe final no sólo para hacer eficiente el servicio del transporte urbano de pasajeros, sino para que el mismo se preste a un costo más económico sin la necesidad de acudir a un subsidio.

Dicho informe se centró en los problemas generales del transporte urbano; siendo la estructura urbana y vial hasta llegar a la caracterización de la flota del transporte urbano público. El informe de la Comisión Multisectorial establecía con datos proporcionados

³⁸ Valladares, Danilo. **En vigencia el alza**. Pág. 3.



por la propia Municipalidad de Guatemala que el equipo rodante es viejo y en general se encuentra en mal estado.

De los autobuses el 49.3 % son modelos de años anteriores a 1979. Para los microbuses la cifra representa el 50.5 %. Además enfatizó que las rutas de buses existentes carecen de integración total, se denuncia la falta de servicios a suburbios y asentamientos precarios por parte de la municipalidad capitalina guatemalteca, por la inexistencia de una mínima urbanización en los mismos, entre otros factores según la comisión, la flota del transporte urbano, se desplaza a una baja velocidad de circulación, como resultado del congestionamiento vehicular colectivo y particular. A la flota le faltan terminales de pasajeros y de carga, otro problema importante, según el informe final es el tipo de oferta del servicio que caracteriza al mismo, en el aspecto empresarial de carácter oligopólico y articulado de las cooperativas o asociaciones que lo prestan.

A principios del año 2000 se emitió el Acuerdo Número 24-2000 del Congreso de la República de Guatemala, en donde se acordó rechazar el alza al valor del pasaje del servicio de transporte urbano, dispuesto por el alcalde municipal de Guatemala, por considerarlo lesivo a los intereses de las familias guatemaltecas, especialmente a las que dependen de él para desarrollar su actividad económica. Así mismo, se solicitó que se dejara sin efecto la medida de liberación de la tarifa.

En el año 2004 se publicó un acuerdo en el cual se faculta al ministro de comunicaciones, infraestructura y vivienda, en representación del Estado, a comparecer



ante el escribano de cámara y de gobierno a suscribir la escritura pública de constitución del fideicomiso de apoyo al sistema de servicio público de transporte colectivo y extra-urbano de pasajeros, el cual establece un plazo de 10 años, prorrogables.

Para finalizar, se puede indicar que la Policía de Tránsito de la Municipalidad de Mixco, departamento de Guatemala, es una institución eminentemente de carácter civil, regido por los principios de jerarquía y subordinación, desempeñando sus funciones con apego a la Constitución Política de la República de Guatemala y las Leyes relacionadas con la seguridad pública; todo esto a través de las unidades que la conforman, ejerciendo dirección y control en todo lo que respecta la regulación del tránsito y seguridad vial.





CAPÍTULO V

5. Extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Mixco del departamento de Guatemala, en relación a la inspección, registro de personas y vehículos

Previo a analizar la extralimitación de la policía municipal de tránsito del municipio de Mixco departamento de Guatemala, para efectos de la presente investigación se considera pertinente definir la extralimitación, sus elementos y su naturaleza jurídica.

5.1. La extralimitación

“La atención que la doctrina, jurisprudencia y el propio legislador han prestado a la extralimitación es realmente insuficiente. Diluida en el heterogéneo grupo de la falsa representación, carece de regulación individualizada y el escaso tratamiento recibido no ha servido para marcar diferencias con sus compañeros de viaje. La doctrina da por supuesto su concepto y no suele ofrecer una definición. Preocupa más identificarla que individualizarla, para así aplicar las consecuencias jurídicas que comparte con inexistencia, extinción y abuso de poder”.³⁹ En ese sentido, la doctrina no otorga una definición respecto a la extralimitación de funciones.

³⁹ García Martínez, Pedro Javier. **La extralimitación en el ámbito de la actuación representativa**. Pág. 27.



De lo anterior, respecto a la extralimitación se emplean los términos insuficiente, traspaso, transgresión o sobrepasar, referidos a la extensión o límites del poder, mientras que del lado representativo se utilizan indistintamente poder, representación y legitimación.

“Tras muchos años de evolución doctrinal y jurisprudencial, sabemos que la terminología utilizada para referir este fenómeno jurídico adolece de una notable imprecisión, usando indistintamente la palabra representación junto a otras como mandato, poder de legitimación, poder de representación o gestión representativa, y que solo en parte logró corregir la labor desarrollada por la Pandectística alemana durante el Siglo XIX, con la separación entre poder y mandato”.⁴⁰ Pues bien, esta falta de claridad adquiere especial protagonismo en la extralimitación, donde a la confusión terminológica de la representación se añade otra como la apuntada, quizá por no existir una razón práctica que lo justifique.

Etimológicamente, el término extralimitación es el resultado de la unión del adverbio extra, estar fuera, y del sustantivo límite, es decir la frontera. El diccionario de la Real Academia Española, la define como: “La acción y efecto de extralimitarse, es decir, excederse en el uso de facultades o atribuciones. Mientras que exceder supone propasarse, ir más allá de lo lícito o razonable”.⁴¹

⁴⁰ **Ibíd.** Pág. 28.

⁴¹ <https://dle.rae.es/?w=diccionario>. (Consultado: El 30 de marzo de 2019).



En ese sentido se puede decir, que la extralimitación es la transgresión de las facultades, derechos o potestades que hayan sido legítimamente conferidos a un sujeto. Ahora bien, se observa una discordancia entre el origen etimológico y su definición. Etimológicamente extralimitación supone actuar fuera de los límites y puede obrar así tanto el que inicia su actuación dentro de los límites del poder y, llegados a un punto, los sobrepasa.

El concepto de extralimitación antes mencionado, es más restringido porque solo se extralimita quien traspasa, quien sale fuera de lo permitido, guardando similitud solo con la primera de las dos acepciones. En cambio, la segunda de las acepciones equivale a la inexistencia de poder, ya que pese a la apariencia formal nunca se actuó legítimamente.

Aunque el diccionario de la Real Academia Española identifica a la extralimitación como transgresión y traspaso. No se puede aceptar esta definición desde el punto de vista jurídico, porque la transgresión es la acción y efecto de transgredir, quebrantar, vulnerar un precepto, ley o estatuto y posee un carácter más genérico, equivalente a infracción.

Ciertamente la extralimitación participa de la naturaleza de las infracciones de las normas jurídicas, pero es una característica que constituye los límites del apoderamiento. Y en este sentido, comete infracción el funcionario o empleado público que quebranta cualquier aspecto de la legitimación conferida, transformando la actuación legítima en actividad ilegítima. Pero, dependiendo de que esa transgresión respete o no los límites del poder, la infracción admitiría dos variantes: Abuso de poder,



cuando se contraría el interés pero se respetan los límites formales; y extralimitación, cuando se infringen los límites desde un punto de vista formal o sustancial.

5.2. La extralimitación en el marco de la representación

La representación, y no el poder o el mandato, es la base de estudio acerca de la extralimitación, ya que se plantea un escenario donde es necesaria la presencia de terceros afectados por el uso que el representante haga del poder, al tiempo que resulta intrascendente a los fines que ocupan el marco legal que la justifique ya sea un negocio unilateral de apoderamiento, contrato de gestión, norma jurídica, resolución procesal o judicial y otros.

En tal virtud, la extralimitación coexiste, además, con la representación, toda vez que el acto o negocio *extra limes* siempre contendrá una parte legitimada, amparada por ésta, aunque el negocio representativo resulte indivisible y jurídicamente no sea posible fraccionarlo.

“La confusión entre poder, representación y mandato ha sido una constante en el mundo jurídico hasta la labor desarrollada por la escuela pandectística alemana durante el Siglo XIX”.⁴²

El derecho romano no llegó a formular los conceptos de poder ni de representación y el derecho común no los contempla de manera autónoma hasta el Siglo XVII. Hasta esa

⁴² García Martínez, Pedro Javier. **Op. Cit.** Pág. 27.



Época se consideraba la representación a la luz de las relaciones causales eligiendo, de las distintas figuras apropiadas para tal fin, la más importante: el mandato. Aún hoy en día, desligados conceptualmente, no existe una regulación autónoma y la normativa del contrato de mandato sigue siendo supletoria en las numerosas lagunas legales que presentan el poder y la representación dentro del derecho español.

5.2.1. En el derecho romano

El poder y la representación, tal como se entienden en la actualidad, no han sido elaborados por el derecho romano, aunque sus orígenes hay que buscarlos en él. El formalismo de las *legis actiones* impedía toda sustitución de personas en el proceso romano, salvo excepciones: “La regla general fue la inadmisión de la actuación *alieno nomine*, pero se aceptó en algunas ocasiones: por causas de interés público –*pro populo*-; cuando se discutía el estado de libertad de una persona –*pro libertate*-; en interés de un pupilo –*pro tutela*-; y de hurto a favor de prisionero de guerra, ausente por causa de la República o pupilo con tutor impedido –*ex lege Hostilia*-. En este último ya se distingue entre representante y representado, algo discutible en los otros tres casos”.⁴³

El proceso formulario fue admitiendo progresivamente la representación legal – tutores, curadores y síndicos- y la voluntaria. La representación legal ya en esta época era sinónima de representación directa. La voluntaria dio lugar a las figuras del *cognitor*, representante nombrado en presencia del adversario, con formalidades legales, y del

⁴³ *Ibíd.* Pág. 32.



procurator, nombrado sin formalidades. En el primer caso la acción se consumía con su ejercicio, pero en el segundo no. La acción ejecutiva no correspondía al representado sino al *procurator*.

“El procurador romano, figura derivada del mayordomo familiar –que como *servus* carecía de personalidad-, extendió sus poderes a la administración extrajudicial –*procurator omnium bonorum, procurator in rem suam, procuratores unius rei*-, es decir, al *ius civile*, pero nunca tuvo mandato. Sufrió una evolución inversa a la del mandatario, en beneficio de éste. El mandato, por su parte, fue un instituto del *ius gentium*, a través del cual se realizaron las mismas operaciones que en el *ius civile*, pero consensuales y sobre objeto único”.⁴⁴

Durante la Época de Justiniano tanto el procurador como el mandato admitieron el poder general y el especial –a diferencia de la Época Clásica, en la que el procurador solo admitía el poder general-, y aunque llegaron a superponerse nunca fueron considerados como sinónimos. Se empleó la palabra *procurator* para designar al sustituto del principal en las relaciones externas, mientras que en las internas se utilizó la de mandato.

En el ámbito civil se negó la representación directa, salvo excepciones, así como los contratos a favor de terceros; en cambio, fue admitida la representación indirecta. Un sector de la doctrina considera la dignidad personal como motivo del rechazo, al estimar

⁴⁴ Núñez Lagos, R. **La ratificación**. Págs. 12.



el acto poco noble; mientras que para otros se debió al conservadurismo y al riguroso formalismo en la adquisición de las obligaciones.

Por otra parte: “Se defiende dos razones: por un lado, repugnaba que la voluntad del pater familias se delegara en persona extraña; por otro, nunca tuvo necesidad de proceder de este modo: al principio toda la vida económica se desenvolvía en el ámbito familiar y, más tarde, al imponerse la economía de mercado, los esclavos o personas sometidas a su poder solo adquirirían derechos, nunca obligaciones”.⁴⁵

De lo anterior expuesto, se desprende que el tercero quedaba desprotegido y podía retraerse de contratar con ellos, el derecho pretorio suministró diversos mecanismos para ampararle: *actiones adiectitiae qualitatis* y *actio quod iussu* -que eran acciones supletorias-, e incluso una acción directa, pro socio, cuando el hijo había actuado con mandato del padre. Con el tiempo fueron apareciendo más acciones como: *actio exercitoria*, *actio institoria*, *actio quasi institoria*, *actio utilis ad exemplum actionis institoriae*.

5.2.2. En el derecho intermedio

“El desarrollo de la representación, desde el derecho romano hasta la fecha, ha encontrado dos importantes puntos de apoyo: el derecho canónico y el derecho mercantil. El primero acogió la institución de la representación desprovista de las limitaciones del derecho romano. El Decreto de Graciano, seguido por las Decretales de

⁴⁵ Pérez, Martín. **Mandato y representación**. Pág. 220.



Gregorio IX, promulgadas en 1234, permitió que la celebración de matrimonio como el acto de investidura de un clérigo, ausente de un beneficio eclesiástico, pudiesen ser celebrados por medio de otro”.⁴⁶ Su admisión en esta Época no se limitó a casos particulares como los apuntados, sino que alcanzó el rango de principio general, es decir que anteriormente no se podía celebrar el matrimonio con representación.

Se llegó a consentir que cuando faltase mandato al representante, la ratificación del ausente pudiera desplegar sus efectos naturales. Por ello se ha llegado a afirmar que los alemanes no inventaron el concepto de representación sino que adaptaron y secularizaron categorías específicamente teológicas y particularmente escolásticas.

“Se ha asegurado que si en algún instituto jurídico se puede comprobar aquella visión autocomplaciente que la vieja doctrina tenía del derecho mercantil como supuestamente llamado a cumplir la misión histórica del derecho civil, éste sería sin duda el de la representación jurídica”.⁴⁷

De hecho, fueron las necesidades del comercio las que lograron que desde Justiniano se fuese abriendo paso la representación directa en el derecho. Y fue también el derecho comercial quien sintió mayor necesidad de romper la relación entre poder, representación y mandato.

⁴⁶ Serrano Suñer, Ramón. **Instituciones de derecho civil, de las personas, derechos reales y posesión.** Pág. 275.

⁴⁷ **Ibid.** Pág. 276.



En esa Época Intermedia la representación seguía siendo estudiada al amparo del mandato, al concebirse como la cara externa de la relación contractual, a la que se sumaba la cara interna, formada por las obligaciones del mandatario.

“Esta confusión, propiciada por el propio desarrollo del comercio, la expansión de la figura del mandato, y una escasa y deficiente regulación normativa, pasó a los códigos más antiguos: Código General de Prusia de 1794, Código Civil Austriaco de 1811 y al Código Civil francés de 1804, de la mano de Pothier”.⁴⁸

En ellos la representación seguía siendo concebida como un aspecto del negocio de mandato y el poder del representante como una derivación de aquél. En este sentido, se ha sostenido que el Código Civil francés no construyó una teoría general de la representación sino que, fiel a la tradición romana, pese a ser hijo de la Revolución, sólo trató del mandato y de la gestión de negocios ajenos. Fue el código prusiano el que primero dio a entender que el mandato no constituye la única forma de gestión capaz de dar lugar a un poder de representación.

5.3 Análisis jurídico de la extralimitación de funciones de la Policía Municipal del Municipio de Mixco

Como ya se expuso en el subcapítulo anterior lo referente a la extralimitación, corresponde analizar jurídicamente la extralimitación de funciones de la Policía Municipal de Tránsito del municipio de Mixco, departamento de Guatemala.

⁴⁸ **Ibíd.** Pág. 276.



5.3.1. Registro, inspección de personas y vehículos

Es deber del Estado proteger a la persona y garantizar a los habitantes de la República de Guatemala, la justicia y la seguridad. Las fuerzas de seguridad están facultados de registrar a las personas y vehículos de conformidad con el Artículo 25 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece: “El registro de personas y vehículos, solo podrá efectuarse por elementos de las fuerzas de seguridad cuando se establezca causa justificada (...)”. En tal virtud, por fuerzas de seguridad debe entenderse a la Policía Nacional Civil, quienes están facultados para registrar personas y vehículos, en relación a las personas el agente que efectúa el registro debe pertenecer al mismo sexo de los requisados.

De lo antes expuesto, en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala la Policía Municipal usurpa función de la Policía Nacional Civil ya que actualmente inspeccionan, registran personas y vehículos. Dicha institución municipal argumenta que por el crecimiento de la violencia, toda vez que la Policía Nacional Civil no se da basto para resguardar la seguridad de sus habitantes, por esa razón salen a patrullar las calles y colonias de dicho municipio, por lo que su actuar no tiene sustento constitucional, sus funciones se contemplan únicamente mediante Acuerdo Municipal, pero un Acuerdo Municipal no puede contravenir normas constitucionales.

Por ello, el principio de la supremacía constitucional es de vital importancia en la interpretación y aplicación de las leyes, al respecto el Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Ninguna ley podrá contrariar las



disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso iure.” De acuerdo con este principio y desde el punto de vista de la doctrina, es constitucional todo aquello que se ajusta o es conforme a las normas que la Constitución establece; y, lógicamente, es inconstitucional todo lo que se aparta de ella, la vulnera o contradice tal como lo hace.

En el Artículo 187 del Código Procesal Penal se preceptúa que: “Inspección y registro. Cuando fuere necesario inspeccionar lugares, cosas o personas, porque existen motivos suficientes para sospechar que se encontrarán vestigios del delito, o se presume que en determinado lugar se oculta el imputado o alguna persona evadida, se procederá a su registro con autorización judicial.

Mediante la inspección se comprobará el estado de las personas, lugares y cosas, los rastros y otros efectos materiales que hubiere de utilidad para la averiguación del hecho o la individualización de los partícipes en él. El agente policial levantará acta que describirá detalladamente lo acontecido y, cuando fuere posible, se recogerán o conservarán los elementos probatorios útiles, es decir los indicios que determinan la participación de la persona en el hecho ilícito.

Si el hecho no dejó huellas, no produjo efectos materiales, desaparecieron o fueron alterados, se describirá en estado actual, procurando consignar al anterior, el modo, tiempo y causa de su desaparición y alteración, y los medios de prueba de los cuales se obtuvo ese conocimiento, análogamente se procederá cuando la persona buscada no se halle en el lugar.



Se pedirá en el momento de la diligencia al propietario, o a quien habite en el lugar donde se efectúa, presenciar la inspección o, cuando estuviere ausente, a su encargado y, a falta de éste, a cualquier persona mayor de edad, prefiriendo a familiares del primero. El acta será firmada por todos los concurrentes, si alguien no lo hiciera, se expondrá la razón”.

Al tenor del Artículo 187 del Código en mención, se deduce perfectamente que, para el legislador guatemalteco, registro de personas es sinónimo de inspección personal; inspección de lugar es sinónimo de allanamiento y la inspección de cosas es sinónimo de inspección ocular independientemente de que este concepto esté definido plenamente como un medio de prueba específicamente en el capítulo V del Código Procesal Penal, en efecto el juez se constituye en el lugar para conocer el sitio donde sucedió el hecho delictivo, las circunstancias que lo rodean y todo lo que considere necesario para apreciar mejor los hechos sometidos a su resolución. Si el juez no comparece se estarían variando las formas de dicho procedimiento procesal.

Por consiguiente, los agentes de la Policía Nacional Civil, no necesitan orden judicial, es decir orden de allanamiento autorizada por juez competente, para detener y registrar personas y vehículos cuando dichas personas son sorprendidas cometiendo un delito, o se les incauta objetos ilícitos en lugares donde la Policía Nacional Civil tiene instalado un puesto de registro debidamente señalizada. Pero cuando lo hace la Policía Municipal del municipio del municipio de Mixco departamento de Guatemala, se extralimitan de sus funciones en virtud que su actuar no tiene sustento jurídico y consecuentemente incurren en el delito de abuso de autoridad y otras que se puedan derivar de su actuar.



En ese orden de ideas, el Artículo 1 de la Ley de la Policía Nacional Civil, establece: “La seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil”. La norma citada, no establece que esa competencia se puede delegar a las municipalidades que tienen Policía Municipal, a excepción de la regulación del tránsito. De tal manera, que se considera la seguridad pública como un servicio esencial, prestada únicamente y con competencia exclusiva del Estado, la cual se materializa por medio de las funciones que debe ejercer la Policía Nacional Civil, a efecto de garantizar la seguridad de la población guatemalteca.

La Policía Nacional Civil, actualmente es una institución armada de carácter civil, que tiene como fin primordial brindar la seguridad a la población en general, quienes a su vez están obligados a prestar la colaboración necesaria para que la Policía Nacional Civil, pueda ejercer sus funciones contempladas en la Ley de La Policía Nacional Civil Decreto Número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala. Es decir que la Policía Municipal del municipio de Mixco únicamente debe colaborar con los agentes policiales en el sentido de la aprehensión flagrante de determinado sospechoso en la comisión de actos delictivos, y no ejercer funciones que le competen a la Policía Nacional civil, en relación a la inspección y registro de personas en la vía pública.

En relación a los principios que rigen la actuación de los agentes policiales, al respecto el Artículo 11 de la Ley de la Policía Nacional Civil, establece: “La actuación de la Policía Nacional Civil, se adecuará a los principios básicos contenidos en la presente ley con especial atención a las exigencias de los derechos humanos y condición de servicio esencial”.



Se establece que la Policía Nacional Civil, debe de cumplir con ciertos principios básicos en cumplimiento a la administración pública; además, debe de tener principal atención en lo referente al cumplimiento de los derechos humanos y a su condición de servicio público esencial, es decir no violentar los derechos humanos de los ciudadanos, en relación a sus actuaciones en cumplimiento a las funciones que debe realizar, actuando dentro del marco jurídico, en su defecto la Ley de la Policía Nacional Civil, establece el procedimiento en la aplicaciones de las sanciones, cuando la actuación de los agentes no se rigen conforme a los principios reguladas en dicha ley.

El Artículo 9 de la Ley de la Policía Nacional Civil, establece: "La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito perseverando el orden y la seguridad pública". Es evidente que la única entidad facultada para proteger la vida de los guatemaltecos es la Policía Nacional Civil, toda vez, que la norma legal invocada no menciona a la Policía Municipal de la municipalidad de Mixco, departamento de Guatemala.

Existe una ley especial que regula las funciones de la Policía Nacional Civil, los agentes policiales al realizar el registro de vehículos y personas no necesita orden judicial con relación a lo que contempla el Artículo 25 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en atención a la supremacía constitucional que ninguna ley ordinario pueda contradecir a la Constitución Política de la República de Guatemala, en ese sentido el Artículo 25 Constitucional, otorga la facultad al agente policial de realizar la inspección, registro de personas y vehículos, cuando considera que existe causa justificada para



dicha inspección, no necesita de orden judicial. Mientras que la Policía Municipal no puede usurpar esas funciones que son propias de la institución policial.

“La Municipalidad de Mixco actualmente cuenta con un promedio de 300 miembros de la Policía Municipal –PM-, la mayoría exmilitares y exguardias de seguridad privada, que fueron contratados para brindar seguridad, a través de patrullajes, puestos fijos, revisión de vehículos y personas”.⁴⁹ El argumento de la municipalidad de Mixco, departamento de Guatemala es que los delitos contra la vida y las extorsiones afectan a los vecinos de ese municipio, y por tanto buscan prevenirlos; sus autoridades no niegan que carecen de un fundamento legal para hacerlo, por lo tanto incurren en una serie de ilegalidades por lo que se considera que su actuar está al margen de la Ley.

Cabe resaltar, que tras la disminución de los Escuadrones de Seguridad Ciudadana del Ejército en el municipio de Mixco, el alcalde de esa localidad, Neto Bran, dispuso incrementar el número de Policías Municipales, que antes del 2 de octubre sumaban 150, hoy está integrada por 300 personas.

Actualmente, la Policía Municipal del municipio de Mixco salen a las calles y dejan de resguardar el edificio municipal facultad que únicamente le compete. Las acciones de la Policía Municipal se concentran en la colonia primero de julio y el milagro, el cual consiste en realizar patrullajes a pie, colocarse en puestos fijos de control, verificar vehículos y el registro de personas.

⁴⁹ <https://lahora.gt/legales-las-acciones-la-policia-municipal-mixco/>. (Consultado: el 31 de marzo de 2019).



La función correcta que debe realizar la Policía Municipal de Mixco, es tratar de evitar que se comenten hechos delictivos, por ejemplo, si se pretende robar a una persona, deberán actuar inmediatamente a retener al supuesto delincuente y entregarlo a los agentes policiales como corresponde, porque la seguridad le compete al Ministerio de Gobernación por medio de la Policía Nacional Civil y es lo que se debe de hacer para que dicha institución no se extralimite de sus funciones. El problema radica en que dichos agentes de la Policía Municipal del municipio de Mixco realizan inspección, registro de personas y vehículos cuando eso no es de su competencia.

En ese orden de ideas, las acciones de la Policía Municipal de Mixco, son a todas luces acciones ilegales, ya que únicamente le compete a la Policía Nacional Civil ejercer la facultad constitucional de inspeccionar, registrar personas y vehículos; por lo tanto, el actuar de dicha institución bajo la dirección del Alcalde municipal se está incurriendo en usurpación de funciones y abuso de autoridad. Es importante recalcar que los funcionarios y empleados públicos por el ejercicio del cargo pueden incurrir en responsabilidades tales como: civil, penal y administrativo.

5.3.2. Responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos

Usualmente, este tema está relacionado con la exigencia de que los funcionarios públicos mantengan una conducta honorable y adecuada en el ejercicio de la función que se les ha asignado y que demuestren transparencia en el ejercicio del cargo que ostentan. Sin embargo, todos los aspectos fundamentales relacionados con la conducta que deben observar los funcionarios públicos deben estar apegados a derecho, en el



presente caso se hace alusión a la Policía Municipal de Mixco, en su defecto incurren en extralimitación de funciones y otros delitos como actualmente lo han hecho.

Todo acto fuera de las atribuciones que la ley les asignan, puede ser reputada como delito o falta y debe ser sometida a conocimiento de los jueces y tribunales competentes, de tal manera que los funcionarios públicos deben realizar sus atribuciones establecidas por la ley, tal es el caso de la Policía Municipal de Mixco que es evidente la usurpación de funciones que comenten en el ejercicio de sus funciones.

El Artículo 7 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos establece que: “Los funcionarios público están obligados a desempeñar sus deberes, atribuciones, facultades y funciones con estricto apego a la Constitución Política de la República y las leyes. En consecuencia, están sujetos a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal por las infracciones, omisiones, acciones, decisiones y resoluciones en que incurran en el ejercicio de su cargo”.

En relación a la responsabilidad penal de la Policía Municipal de Mixco, el Artículo 418 del Código Penal establece: “El funcionario o empleado público que, abusando de su cargo o de su función, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario o ilegal en perjuicio de la administración o de los particulares, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones de este Código, será sancionado con prisión de uno a tres años. Igual sanción se impondrá al funcionario o empleado público que usare de apremios ilegítimos o innecesarios”.



Tomando lo anterior como base, es importante recordar que la finalidad del proceso penal tiende a la búsqueda de la verdad mediante la averiguación de un hecho señalado como delito o falta y de las circunstancias en que pudo ser cometido; el establecimiento de la posible participación del sindicado; a la declaración de su responsabilidad; al pronunciamiento de las penas respectivas y de las demás declaraciones de ley.

De tal manera, que la importancia del proceso penal se traduce en que sirve de medio para averiguar y comprobar la existencia de un hecho que la ley penal señala como delito o falta y la determinación del sujeto que lo cometió, para luego concretar las sanciones correspondientes.

Es evidente que la Policía Municipal de Mixco ha incurrido en el delito de abuso de autoridad, en virtud de su extralimitación de funciones, toda vez que se atribuyen funciones que le competen únicamente a la Policía Nacional Civil, en relación a la inspección, registro de personas y vehículos.

Con base a todo lo anterior expuesto, se pudo comprobar la hipótesis y establecer que es necesario recomendar a la Policía Municipal de Mixco de cumplir a cabalidad con la ley, sujetándose de acuerdo al principio de legalidad, conocer cuáles son sus atribuciones a efecto de no incurrir en ilegalidades que generan responsabilidades penales, civiles o administrativas.

CONCLUSIONES



1. La administración pública es un sistema de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.
2. Los funcionarios públicos son los encargados de hacer cumplir la ley en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
3. En todo procedimiento, ya sea en el ámbito judicial como en el administrativo, deben guardarse u observarse las atribuciones que la ley asigna a la policía municipal de Mixco, departamento de Guatemala para no incurrir en actos delictivos.
4. En la mayoría de los casos que se refiere al registro, inspección de personas y vehículos en el municipio de Mixco, se ha determinado que la Policía Municipal se extralimita de sus funciones ya que el registro, inspección de personas y vehículos le compete exclusivamente a la policía Nacional Civil.





RECOMENDACIONES

1. Es necesario que los funcionarios comprendan que la administración pública es el medio por el cual ejercen sus funciones asignadas por la Ley, dichas funciones se deben ejercer en determinada jurisdicción que le compete ya sea en el ámbito regional o local.
2. Que los funcionarios públicos asuman el rol de hacer cumplir la ley para transmitir cultura de legalidad hacia la población guatemalteca, interviniendo cuando se establezca vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos ocasionados por actos ilegales de determinada persona.
3. Asignar personal con la finalidad de capacitar a la policía Municipal de Mixco respecto a sus atribuciones, obligaciones y derechos, con el objeto de que no incurran en extralimitación de sus funciones y que únicamente deben sujetarse bajo el imperio de la ley y no superiores a ella.
4. Al momento de capturar flagrantemente a determinada persona en la comisión de actos delictivos, sigan con el procedimiento correspondiente de entregar al presunto delincuente a la Policía Nacional Civil, y no continuar inspeccionando personas y vehículos, toda vez que dichas funciones no es de su competencia.



BIBLIOGRAFÍA



ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Porrúa, S.A, 1990.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2001.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución política de la República de Guatemala comentada**. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, 2002.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Argentina: Ed. Heliasta, 2004.

GARCÍA MARTÍNEZ, Pedro Javier. **La extralimitación en el ámbito de la actuación representativa**. España: Ed. Digitum, 2017.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos municipales de la ciudad de Guatemala**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1999.

<https://dle.rae.es/?w=diccionario>. (Consultado: El 30 de marzo de 2019).

<https://lahora.gt/legales-las-acciones-la-policia-municipal-mixco/>. (Consultado: el 31 de marzo de 2019).

LÓPEZ GUARDIOLA, Samantha Gabriela. **Derecho administrativo II**. México: Ed. Red Tercer Milenio, 2012.

MONZÓN, Isabel Esperanza. **El aporte constitucional a las municipalidades y su regulación legal**. Tesis: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala: (S.E.), 2000.



NUÑEZ LAGOS, R. **La ratificación**. España: Ed. ISNI, 2016.

PÉREZ, Martín. **Mandato y representación**. España: (S.E.), 1994.

RODRÍGUEZ, Luisa F. **Transporte, una brasa caliente**. Guatemala: (S.E.), 2000.

SALAZAR HERRERA, Boris Omar. **La nueva competencia del concejo municipal**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, 2003.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. **Segundo curso de derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 2009.

SERRANO SUÑER, Ramón. **Instituciones de derecho civil, de las personas, derechos reales y posesión**. México: Ed. Porrúa, 2008.

VALLADARES, Danilo. **En vigencia el alza**. Guatemala: (S.E.), 2000.

VARGAS, Getulio. **Proyectos de transportes planificación e implementación**. México: Ed. Limusa, 1982.

Legislación:

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

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

Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto Ley Número 107, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala. Guatemala, 1964.

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



Ley del Organismo Judicial. Decreto Número 2-89 Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1989.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1997.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.

Ley de Tránsito. Decreto número 132-96 del Congreso del República de Guatemala. Guatemala, 1996.

Reglamento de la Ley de Tránsito. Acuerdo Gubernativo número 273-98 del Presidente de la República de Guatemala. Guatemala, 1998.