

**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 figure, likely a saint or scholar, seated and holding a book. Above the figure is a crown. The seal is surrounded by a circular border containing Latin text. The text at the top reads "SCIENTIIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA" and at the bottom "SACRAMENTUM SACRATISSIMUM".

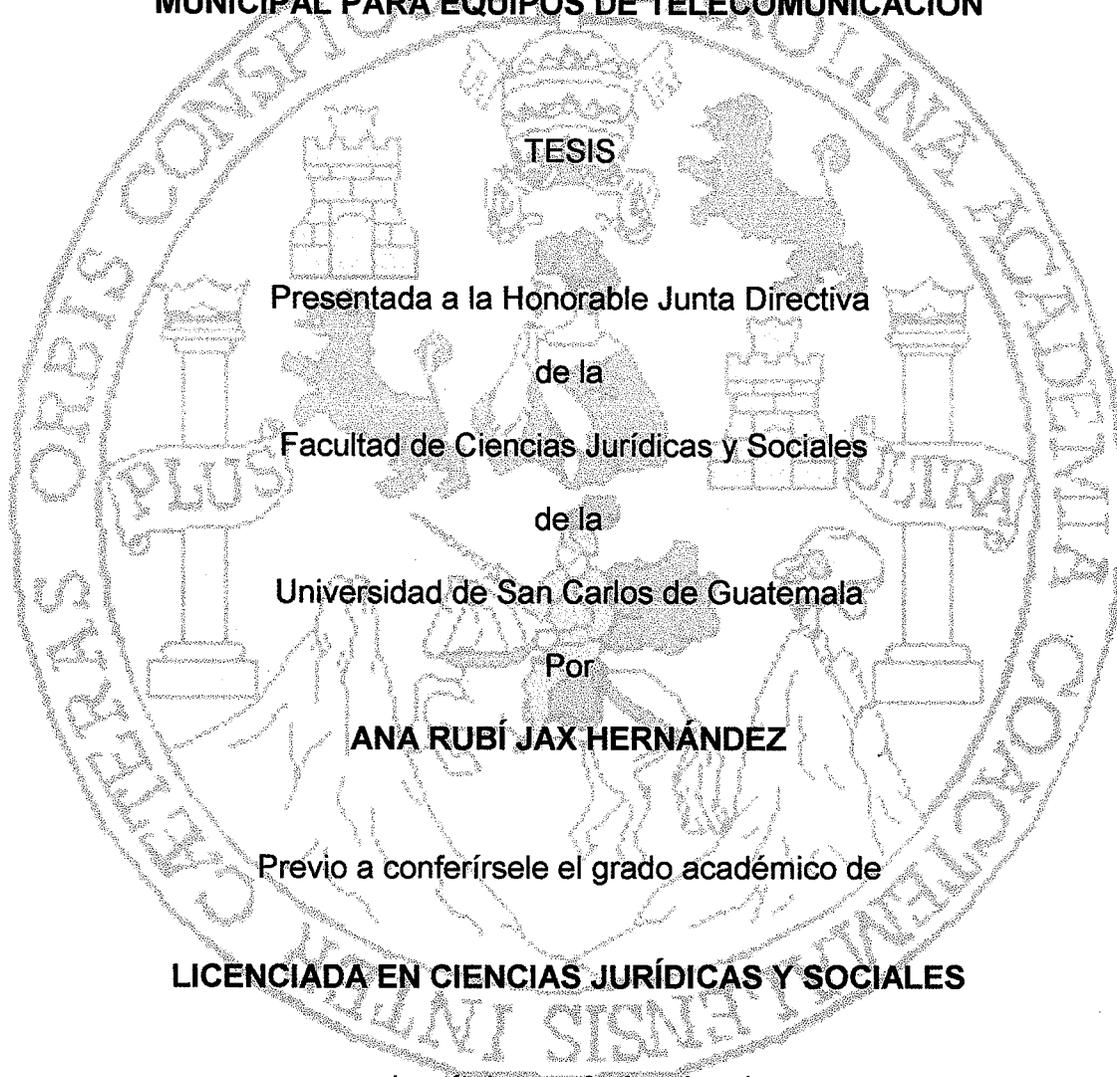
**FALTA DE CERTEZA JURÍDICA ANTE EL REQUERIMIENTO DEL AVAL DEL
CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO PARA LA EMISIÓN DE LICENCIA
MUNICIPAL PARA EQUIPOS DE TELECOMUNICACIÓN**

ANA RUBÍ JAX HERNÁNDEZ

GUATEMALA, ABRIL DE 2021

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

**FALTA DE CERTEZA JURÍDICA ANTE EL DESARROLLO DEL AVAL DEL
CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO PARA LA EMISIÓN DE LICENCIA
MUNICIPAL PARA EQUIPOS DE TELECOMUNICACIÓN**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANA RUBÍ JAX HERNÁNDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, abril de 2021

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

DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL I en Sustitución del Decano
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 PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Marco Vinicio Villatoro López
Vocal: Lic. Edwin Orlando Xitumul Hernández
Secretario: Licda. Evelyn Johanna Chévez Juárez

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Olga Aracely López Hernández
Vocal: Lic. Efraín Berganza Sandoval
Secretario: Lic. William Armando Vanegas Urbina

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



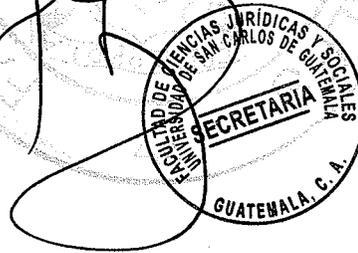
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



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

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANA RUBÍ JAX HERNÁNDEZ, titulado FALTA DE CERTEZA JURÍDICA ANTE EL REQUERIMIENTO DEL AVAL DEL CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO PARA LA EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA EQUIPOS DE TELECOMUNICACIÓN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

AJLR/JP.



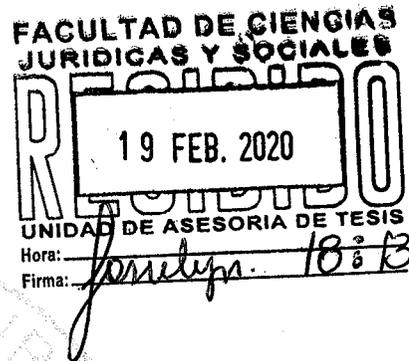


USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Guatemala, 19 de febrero de 2020

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



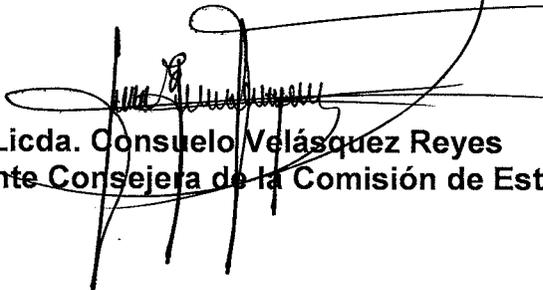
Respetable licenciado Orellana:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis del (la) bachiller ANA RUBÍ JAX HERNÁNDEZ, la cual se titula: "FALTA DE CERTEZA JURÍDICA ANTE EL REQUERIMIENTO DEL AVAL DEL CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO PARA LA EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA EQUIPOS DE TELECOMUNICACIÓN".

Le recomendé al (la) bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito DICTAMEN FAVORABLE para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Consuelo Velásquez Reyes
Docente Consejera de la Comisión de Estilo

c.c. Unidad, Licda. Estudiante.





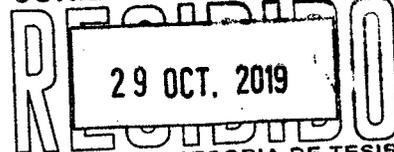
Lic. Edwin Orlando Xitumul Hernández
Bufete Jurídico

7av. 14-12 zona 1 Edificio Mireya Oficina 401 Nivel 4



Guatemala, 18 de julio del 2019.

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES**



Hora: _____
Firma: D. Amaris

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

Distinguido Licenciado:

En atención al nombramiento como asesor de Tesis, de la Bachiller **ANA RUBÍ JAX HERNÁNDEZ**, me dirijo a usted, haciendo referencia a la misma, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir el Dictamen correspondiente; y habiendo asesorado el trabajo encomendado, el mismo se tituló: **"FALTA DE CERTEZA JURÍDICA ANTE EL REQUERIMIENTO DEL AVAL DEL CONSEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO PARA LA EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA EQUIPOS DE TELECOMUNICACIÓN"**.

EXPONGO:

- a) Esta investigación cumple los requisitos exigidos por el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual resulta procedente dar el presente dictamen favorable.
- b) El aporte o contribución científica, trata sobre los aspectos torales en el derecho administrativo, en relación a la falta de certeza jurídica que existe por parte del ente municipal, de requerir un aval de un Consejo Comunitario de Desarrollo, para la emisión de una licencia municipal para proyectos de telecomunicaciones, lo cual no tiene sustento jurídico y constituye una arbitrariedad.
- c) Manifiesto y declaro que no soy pariente de la estudiante dentro de los grados de ley.
- d) En el asesoramiento del trabajo de tesis, se discutieron algunos puntos en forma personal con la autora, quien realizó los cambios y correcciones que la investigación requirió.
- e) La bibliografía fue correcta, los métodos y técnicas fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo.



Lic. Edwin Orlando Xitumul Hernández

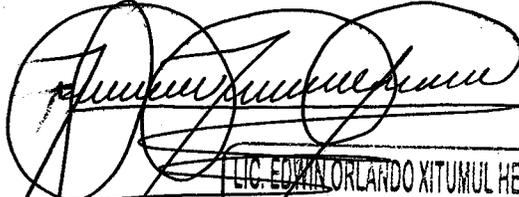
Bufete Jurídico

7av. 14-12 zona 1 Edificio Mireya Oficina 401 Nivel 4



- f) Procedí a revisar los diferentes métodos empleados, los cuales fueron, el analítico, cuyo cometido fue descomponer el tema central en varios subtemas, con el propósito de encontrar posibles soluciones; el deductivo que partió de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares; el sintético mediante el cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría unificando diversos elementos y el inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia.
- g) La técnica utilizada fue la bibliográfica, siendo la correcta, que los métodos y técnicas fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo; y en cuanto a la conclusión discursiva, comparto los argumentos vertidos por la autora, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su deferente servidor.


LIC. EDWIN ORLANDO XITUMUL HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO
LIC. EDWIN ORLANDO XITUMUL HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 14395



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 13 de mayo de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, EDWIN ORLANDO XITUMUL HERNANDEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ANA RUBÍ JAX HERNÁNDEZ, con carné 201014786,
 titulado FALTA DE CERTEZA JURÍDICA ANTE EL REQUERIMIENTO DEL AVAL DEL CONSEJO COMUNITARIO
E DESARROLLO PARA LA EMISIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA EQUIPOS DE TELECOMUNICACIÓN.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

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



Fecha de recepción 30 / 05 / 2019 f)

LIC. EDWIN ORLANDO XITUMUL HERNANDEZ
 ASESORADO Y NOTARIO
 (Firma y Sello)



DEDICATORIA



- A DIOS:** Ser supremo que me guía en este camino.
- A LA VIRGEN DE FÁTIMA:** Por ser mi abogada e intercesora
- A MIS PADRES:** Miguel Ángel y Ana Judith por ser el pilar de mi vida.
- A MIS HERMANOS:** Gabriel y Cecilia por llevar en mi un poquito de cada uno de ellos.
- A MIS SOBRINOS:** Fuente de alegría en mi vida.
- A:** Ricardo, Magali, Jackeline, Vivian y Sergio por siempre apoyarme y ser parte importante de este logro.
- A:** Mi primo Juan Bautista este logro va por los dos.
- A:** Los profesionales Licenciado Estuardo, Michelle, Helmer, Aníbal, Fernando y Brenda, por la motivación y apoyo brindado.
- A:** Mis amigos, compañeros de trabajo y demás personas que de alguna manera me apoyaron, en especial a Ronald, Jhony, Susana, gracias por ser parte de este proceso.
- A:** Mi querida alma mater, la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A:** Mi amada Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

PRESENTACIÓN



Esta investigación es de tipo cualitativo, se encuentra comprendida en la rama cognoscitiva del derecho administrativo. El sujeto de estudio lo constituyen los entes municipales, empresas de telecomunicación y Consejos Comunitarios de Desarrollo y el objeto fue determinar la arbitrariedad en relación a los proyectos de telecomunicación y su desarrollo en los municipios del país. La problemática se da al momento que las empresas que solicitan una licencia de construcción para estructuras de telecomunicación, las autoridades municipales, les exige para su emisión, tener el aval o autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo y a causa de dar cumplimiento al requisito establecido, las empresas se han encontrado con abuso de funciones de parte de los entes comunitarios. El aporte académico, fue determinar que las autoridades conformadas como COCODE, en el lugar en donde se pretende construir la obra, requieren arbitrariamente realizar un pago extra, siendo esto un acto de ilegalidad toda vez que no está regulado en ley.

En el contexto diacrónico, la investigación se realiza en la ciudad capital, por considerar que se encuentran las diferentes entidades que participan en el tema investigado; en el aspecto sincrónico, se determina un período que abarca del mes de agosto del año 2018 al mes de noviembre del año 2019.

HIPÓTESIS



La ilegalidad de las Municipalidades al requerir un aval de los Consejos Comunitarios de Desarrollo para la emisión de licencias de construcción para estructuras de telecomunicación, no establecido dentro de los requisitos tiene como efecto la violación del derecho constitucional de libertad de acción, toda vez que, por no estar normado no se tiene obligación de cumplirlo. La extralimitación de funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo tiene como efecto su intervención en cuanto a la aprobación de construcciones para equipos de telecomunicación.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis operativa se comprobó, al determinar que existe una arbitrariedad en la tramitación de la licencia de construcción de obras de telecomunicaciones, cuando se exige a la entidad que requiere dicha autorización, obtener el aval o autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo de la región donde se construirá la obra. No obstante dicho requerimiento no tiene sustento legal, puesto que el COCODE, no está constituido, ni facultado para emitir dicho aval, menos para cobrar una cuota por el mismo.

Es evidente que la interrelación entre los entes relacionados, perjudica la construcción de estructuras de telecomunicación, que representan un desarrollo inminente de las comunidades y frenan el avance tecnológico del país.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. El municipio como entidades de derecho público.....	1
1.1. Origen del municipio.....	2
1.2. El municipio su autonomía y fines.....	4
1.3. Características y elementos del municipio.....	9

CAPÍTULO II

2. Las municipalidades y su forma de gobierno.....	19
2.1. La importancia del gobierno municipal.....	20
2.2. El derecho municipal.....	22
2.3. Las competencias municipales.....	27

CAPÍTULO III

3. Sistema de Consejos de desarrollo.....	33
3.1. Relaciones de poder.....	34
3.2. Participación en la descentralización.....	37
3.3. Consejos comunitarios de desarrollo y participación social.....	39
3.4. Fundamentación legal de los Consejos de desarrollo.....	41

CAPÍTULO IV

4. Falta de certeza jurídica ante el requerimiento del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo para la emisión de licencia municipal para equipos de telecomunicación.....	49
4.1. Las telecomunicaciones en Guatemala.....	49



4.2. La funcionalidad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	51
4.3. La falta de regulación del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo.....	54
4.4. La eliminación del requisito del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo en la emisión de licencia municipal para equipos de telecomunicación.....	61
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



INTRODUCCIÓN

Esta investigación demuestra la problemática que enfrentan las entidades que desarrollan la construcción y servicios de telecomunicaciones, frente a la arbitrariedad en relación a los proyectos de telecomunicación en beneficio y desarrollo de los municipios del país.

La problemática radica y se inicia al momento que las empresas que solicitan una licencia de construcción de un proyecto de telecomunicación, estas solicitan a las autoridades municipales la emisión de la licencia respectiva. No obstante, que no está regulado la obtención del aval o autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo de la comunidad donde se realizará el proyecto, los entes municipales exigen el mismo, lo cual es arbitrario e ilegal.

La hipótesis se comprobó al determinarse que las empresas se han encontrado con abuso de funciones de parte de los entes comunitarios y funcionarios municipales, quienes no otorgan la licencia de construcción, si no se acompaña el documento que demuestre el aval relacionado anteriormente, puesto que la obtención del mismo, en muchas ocasiones requiere arbitrariamente realizar un pago extra para los entes comunitarios, siendo esto un acto de notoria ilegalidad.

Este trabajo se divide en cuatro capítulos, desarrollándose en el primero, lo relativo al municipio como entidades de derecho público, origen y características; en el segundo se trata lo procedente sobre las municipalidades y



su forma de gobierno, así como su competencia; el tercero se enfoca en el sistema de Consejos de Desarrollo y la participación social; y finalmente en el cuarto capítulo, se enfatiza sobre la falta de certeza jurídica ante el requerimiento del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo para la emisión de licencia municipal para equipos de telecomunicación.

En el desarrollo de la presente investigación se utilizaron los métodos científico, el cual permitió el estudio de los distintos aspectos e instituciones que informan al derecho administrativo y su aplicación concreta; el inductivo, con el que se demuestra la importancia de la contratación administrativa y los beneficios en la administración pública; el analítico, con el cual se realizó un estudio del problema investigado; y el sintético, que se utilizó para la elaboración de los capítulos del trabajo final y la conclusión discursiva. La técnica de estudio fue la bibliográfica.

Se demuestra finalmente, la ilegalidad de los entes municipales de requerir un aval de los Consejos Comunitarios de Desarrollo para la emisión de licencias de construcción para estructuras de telecomunicación, violando la libertad de acción constitucional, reconociendo funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, que no tienen sustento legal.



CAPÍTULO I

1. El municipio como entidades de derecho público

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.

“Etimológicamente, municipio se deriva del latín munus, deber, cargo, tarea y ceps, el que coge, lo que no explica entonces la etimología de la palabra. Constituye un ente con ciertas tareas, para alcanzar el bien común. 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 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”.¹

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

¹ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 65.



la búsqueda del logro de sus fines. 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.

Como entidades de derecho público, cuentan 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.

1.1. Origen del municipio

“Nace como producto del genio político romano, 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).”²

El municipio romano se caracterizó por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo, por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia. El gobierno municipal se llevaba a cabo a través de los comicios, y los

² Amaro, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala.** Pág. 19.



magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del Senado de Roma. El régimen municipal romano tenía un carácter esencialmente urbano; 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. 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 tenemos 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”.³

Las 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.

El municipio es el gobierno local por excelencia, su 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

³ Acosta Romero. *Op. Cit.* Pág. 83.



y bienestar colectivos. Si bien 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, la misma.

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.

1.2. El municipio su autonomía y fines

Durante los últimos años la doctrina constitucionalista ha reforzado la autonomía municipal, según esta doctrina, las bases de la autonomía municipal deben establecerse en la Constitución por cuanto ella es el único medio realmente idóneo para garantizar su estabilidad jurídica. En esta forma, la autonomía municipal adquiere categoría constitucional.

El derecho administrativo, sostiene que el municipio está subordinado al Estado y no obstante tal subordinación, el municipio es autónomo frente al Estado. Desde 1945 los municipios cuentan formalmente con autonomía constitucional y ésta, nunca ha tenido el alcance de atribución para darse sus propias leyes.



Para que exista autonomía municipal, ésta debe contar con tres elementos **sin** los cuales sería inexistente; estos tres elementos son los siguientes: a) Elección de las autoridades municipales; b) Administración propia del municipio; y c) Patrimonio y finanzas propias.

De acuerdo con el texto constitucional del año 1985, los municipios de la República de Guatemala, se definen como instituciones autónomas, así lo establece el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala: Autonomía Municipal.

Para el cumplimiento de sus fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República. Se evidencia la importancia de tener una idea clara de lo que significa la autonomía en el ámbito doctrinario del derecho administrativo, para finalmente deducir si en realidad existe tal autonomía municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, que entre otras funciones les corresponde elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento



territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

Eligen a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende a los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

La autonomía consiste en la facultad de ciertos entes, teniendo con su propia ley y se rigen por ella, de actuar en forma independiente, de darse y contar con sus propias instituciones jurídicas que la regirán y, lo más importante, de contar con financiamiento propio de sus actividades, sin incurrir a los fondos del Estado, contando además con los recursos y patrimonio propio, teniendo independencia del órgano administrativo central y sin ningún tipo de control en cuanto al manejo y disposición de sus fondos por parte de aquel órgano.

Lo anterior implica, que para ser un ente autónomo debe reunir los elementos y requisitos citados, con lo cual se concluye el municipio, aun cuando constitucional y legalmente se establece como una institución autónoma, en realidad no existe tal autonomía en su plenitud, sobre todo porque existe cierta dependencia del Estado. Se refleja fundamentalmente en la transferencia de fondo del presupuesto general del Estado, tal como se establece en el Artículo



257 de la Constitución Política de la República y en los Artículos 128 a 124 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, además se ejerce un control en cuanto al manejo e inversión de sus recursos por parte de la Contraloría General de Cuentas, de acuerdo con lo preceptuado constitucionalmente en el Código Municipal.

Constitucionalmente se establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella, basados en el principio de legalidad.

“El municipio adopta el papel de un importante factor del desarrollo, por lo tanto, no se puede pensar en los fines del municipio dentro de un esquema de tipo limitativo; sino todo lo contrario, debe actuarse en función de la dinámica del propio desarrollo de los pueblos que buscan un mejor ambiente y condiciones para el hombre socialmente organizado”.⁴

La autonomía del municipio tiene límites, justificados por el interés general, la necesidad de proteger el Estado de Derecho y los derechos de los ciudadanos, por lo tanto un Concejo Municipal o un Alcalde no pueden, por el hecho de ser autoridades electas, hacer cualquier cosa, sino que toman decisiones y actúan según les permite la ley.

⁴ **Ibíd.** Pág. 99.



Los fines del municipio, al ser considerado un ente administrativo autónomo que actúa por delegación del Estado y cuyo fin fundamental es la prestación y administración de los servicios públicos locales sin perseguir fines lucrativos.

El municipio debe implementar los mecanismos que le permitan el mejor cumplimiento de sus fines y un aprovechamiento racional y adecuado de sus recursos. Debe considerarse, resultado de una realidad sociológica, adquiriendo una configuración política conforme a la ley, con el propósito de cumplir determinados fines sociales y económicos.

“Los fines generales del municipio son: Urbanismo, limpieza, barrido de calles, servicio de agua potable, transporte urbanos, drenajes colectivos, mercados, finalidad que resume en dos palabras diciendo que el fin esencial es la prestación de servicios públicos”.⁵

Debe procurar la organización de su territorio, llevar a cabo ciertas actividades de higiene y ornato, obras públicas. Todas las cuales coinciden en el fin esencial que es la prestación de servicios públicos. Dentro de los fines propios del municipio se pueden establecer el ejercer y defender la autonomía municipal. Impulsar permanentemente el desarrollo integral de todos sus habitantes.

⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, derecho procesal administrativo.** Pág. 294.



Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico cultural y natural. Busca promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales. Dentro de los fines establecidos legalmente, como los referidos por la doctrina, coinciden en el fin supremo de la administración pública, el bien común, el bienestar general de todos los habitantes, de la república, y en el caso específico de los pobladores del municipio.

1.3. Características y elementos del municipio

El municipio es un ente capaz para adquirir derecho 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 ~~esta a~~ institucionalizar las relaciones sociales.

“Se considera al municipio como una persona jurídica, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, dotada de autonomía pero dependiente de otra persona; la persona Estado, municipio y Estado son personas jurídicas públicas, no privadas”.⁶

En cuanto a la definición legal se debe tomar en cuenta el Código Municipal, el cual en el Artículo dos indica: “El municipio, es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

El conjunto de personas individuales que reunidas e interrelacionadas entre sí por aspectos que les son comunes, asentadas en un territorio determinado y dirigidas en su gobierno y administración por órganos con competencia administrativa, se forman como una institución de derecho público para conseguir un fin determinado y común a sus miembros.

⁶ **Ibíd.** Pág. 222.



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, de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

La Constitución Política de la República 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."⁷

El concepto constitucional, 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.

"Los elementos son aquellos componentes o aspectos que forman la realidad jurídica y social del municipio. Se establecen como elementos doctrinarios del

⁷ Pérez Ordoñez, Demetrio Antonio. **Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.** Pág. 54.



municipio, los siguientes: a) Población; b) Territorio; c) Autonomía; d) Órganos de autoridad; e) Vecindad”.⁸

El tema del municipio corresponde al derecho constitucional y quizá sea precisamente, al derecho municipal, se limita a los aspectos administrativos del mismo. Así podemos destacar las siguientes características del municipio, este posee personalidad jurídica y patrimonio propio; cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo; tiene facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia; elige a sus propias autoridades mediante sufragio universal, dicta disposiciones internas y es autofinanciable, con independencia financiera para ejercer sus fines.

El Decreto 12-2002 del Congreso de la República, establece legalmente que: “... como elementos a la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, la comunidad organizada, la capacidad económica y el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.”

“Los fundamentos necesarios para la existencia del municipio son: población, territorio y autonomía municipal. De estos elementos, el de mayor importancia

⁸ **Ibid.** Pág. 57.



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”.⁹

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.

El Artículo 22 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 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.

“El territorio es algo más que un ámbito de competencia. Sin él no puede existir el municipio, ni sociológica, ni jurídicamente”.¹⁰

El territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción en un Estado, provincia o municipio. Término jurisdiccional. La palabra jurisdicción

⁹ Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.**; Pág. 191.

¹⁰ Monzón, Isabel Esperanza. **El aporte Constitucional a las municipalidades y su regulación legal.** Pág. 10.



hay que entenderla como demarcación de competencia de derecho público. 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, microrregiones, fincas, y otras formas de ordenamiento territorial definidas localmente.

“La potestad que ejerce una persona sobre otra u otras; y entonces se habla de la autoridad del Jefe de Estado, del padre de familia, del marido, del maestro, del patrono, cada uno de ellos dentro de sus atribuciones legalmente establecidas. En sentido más restringido y más corriente, la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás”.¹¹

La autoridad es ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales de las comunidades de su circunscripción, se refiere a poderes de los cuales es investido el órgano encargado del gobierno municipal. Esto es el Concejo Municipal, para conducir al municipio hacia el logro de sus fines; al referirse a autoridades tradicionales de las comunidades de su circunscripción, no ubicamos en aquellas que los

¹¹ Ortega Hege, Manuel. **Descentralización y asocianismo municipal**. Pág. 15.



usos, costumbres y tradiciones hacen permanecer vivas en las comunidades y a las cuales se les reconoce ciertas cuotas de poder o facultades de trato y decisión de los asuntos que interesan a la colectividad.

”La acción y efecto de poblar un territorio o país. Cuantos hombres y mujeres, en determinado momento, componen el género humano sobre el planeta a los habitantes de un Estado, provincia, otra comarca o sitio en que se vive en estabilidad al menos relativa. También, cualquier urbe, ciudad o pueblo”.¹²

La población, es la versión administrativa de la idea política de pueblo y es un elemento necesario para que un municipio pueda constituirse y sobrevivir. Considerada la población como recurso humano para el desarrollo, su número representa riqueza del municipio y en este sentido su variabilidad diferencia a los municipios en potenciales ricos y pobres, independientemente de su calidad y de la estratificación social a que dentro de cada municipio estén sujetos.

Se puede determinar, a la población como uno de los elementos principales del municipio, el cual está formado por el conjunto de personas organizados y habitan y conforman el municipio. La autoridad como elemento esencial del municipio, la representa la Corporación o Concejo Municipal que es el cuerpo o grupo de funcionarios que tienen a su cargo el gobierno del municipio.

¹² Instituto Nacional de Administración Pública. **Manual de hacienda pública municipal**. Pág. 145.



En relación a la organización comunitaria, se debe entender como la participación de la comunidad en las responsabilidades y decisiones de gobierno, lo cual constituye un elemento de vital importancia dentro del proceso de consolidación democrática del país.

Es a través de ella, que debe de articularse el funcionamiento primario de un Estado de Derecho, en el cual puedan descentralizarse las decisiones del gobierno y se logre ejercer un control directo de ésta por parte de la comunidad. En síntesis este elemento se refiere a los habitantes del municipio, para promover y procurar el desarrollo integral del mismo.

El municipio cuenta con los recursos financieros y disponibilidad económica indispensable tanto para sufragar sus propios gastos, como para asegurar la atención de los servicios esenciales. La Constitución Política de la República garantiza los recursos económicos del municipio.

Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Como mandato constitucional los gobiernos locales deben buscar los mecanismos que les permitan un incremento en la percepción



de recursos financieros, tomando en cuenta la población porque las necesidades son mayores; los fondos del gobierno central trasladados a las municipalidades no son suficientes, el fortalecer o incrementar los recursos en los municipios contribuirá al beneficio de los mismos, y con ello darán solución a las necesidades locales.

Se concluye que los entes municipales, son los encargados de procurar el desarrollo del municipio, pero en sus actividades las autoridades municipales, deben procurar fortalecer las políticas municipales que permitan el progreso tecnológico, pero en la actualidad, se han dedicado a obstaculizar el mismo, lo que dificulta integrarse al desarrollo tecnológico.





CAPÍTULO II

2. Las municipalidades y su forma de gobierno

“Municipalidad, es la organización que se encarga de la administración local en un pueblo o ciudad. Es un órgano similar al ayuntamiento y en algunos países es usado como sinónimo. En algunos países de Asia se resume como municipalidad a diversas tipologías de ciudades importantes gobernadas por el gobierno estatal, los municipios bajo jurisdicción central. En varios países de América, la municipalidad es el organismo que administra una comuna, cantón o distrito... En Japón, la municipalidad es la unidad de administración local en el cual se dividen las prefecturas. En China, municipalidad es el término que los organismos oficiales utilizan para referirse en español a los zhíxiáshì, palabra que significa literalmente ciudad (shì) de gobierno (xiá) directo (zhí)”¹³

Es un concepto relacionado, generalmente, con la administración local en un pueblo o ciudad. En varios países de América, la municipalidad es el organismo que administra una comuna, cantón o distrito. Está encabezada por un alcalde o presidente municipal y un concejo, todos elegidos por votación popular.

Es responsable de la administración de la educación y salud públicas en su respectivo ámbito territorial. Su presupuesto proviene de fondos nacionales y

¹³ Hernández, Antonio María. **Derecho municipal**. Pág. 1.



los permisos que autorizan por ejemplo licencias de construcción, que es el tema principal de esta investigación y que se desarrollará más adelante. Entre los romanos, se refería a la ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma. En la actualidad los gobiernos centrales transfieren importantes competencias y recursos que incrementan la influencia y autonomía de las municipalidades.

Estos procesos generan intensos debates sobre la descentralización, el mejoramiento de la gestión municipal y acerca de cómo hacer buen gobierno local. En su mayoría poseen autoridades elegidas mediante elecciones democráticas, revirtiéndose así una situación dominante de autoridades locales designadas por los gobiernos centrales.

2.1. La importancia del gobierno municipal

“La combinación virtuosa de territorio, población, cultura y gobierno local autónomo, que opera dentro de los marcos normativos que le asigna cada Estado Nación.”¹⁴

El incremento de la importancia política de los municipios, va acompañado de un fuerte debate acerca de su nuevo rol y forma de gobierno, lo cual abre paso

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 5.



con fuerza el concepto original que concibe a las municipalidades como gobiernos locales autónomos, recuperándose la visión histórica del municipio.

La nueva gestión municipal latinoamericana es entendida por las asociaciones nacionales como una manera abierta de gestionar el desarrollo, donde las municipalidades aprenden a concertarse con actores privados y ciudadanos para resolver los cambiantes problemas del desarrollo. Estos procesos muestran cambios en la naturaleza de la acción local. La institución municipal evoluciona de productora de servicios a proveedora de bienes públicos.

“Antes los municipios hacían sólo lo que la ley les asignaba como competencias, muchas veces ni siquiera eso, ahora las municipalidades deben adelantarse a la norma y hacer lo que los ciudadanos esperan para resolver problemas e impulsar el progreso. Es decir que de una administración vertical, normativa y rígida hacia una gestión participativa interna y externa centrada en el capital humano municipal y en el capital social local.”¹⁵

Las municipalidades no están obligadas ahora a producir los servicios que prestan a los vecinos, pueden contratarlos, licitarlos, delegarlos o transferirlos del todo al sector privado o a la organización ciudadana. Ha tenido cambios sustanciales de administración municipal a gobierno local promotor del desarrollo.

¹⁵ Hernández. **Op. Cit.** Pág. 1.



Tradicionalmente la autoridad mandaba, dado que tenía el poder para hacerlo.

En la actualidad la capacidad de hacer cosas se encuentra dispersa entre muchos agentes sociales, de modo que la autoridad tiene que poner de acuerdo a muchos actores en torno a una política, so pena de no contar con legitimidad y medios para ejercer el poder. La manera de concebir el desarrollo, que ahora se considera debe ser humano y sustentable, sufre modificaciones paradigmáticas.

Desde el concepto de polos de desarrollo, incentivados desde fuera del territorio, se avanza hacia la idea de un desarrollo local endógeno, que se genera desde abajo hacia arriba. El enfoque del polo nacional o regional permite concentrar recursos externos en determinados territorios para promover el crecimiento.

2.2. El derecho municipal

“Rama del derecho público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo”.¹⁶

El derecho municipal como parte especializada del derecho administrativo y que se encuentra en constante evolución, adoptándose al proceso que se opera en la estructura social y que a su vez repercute en las instituciones del Estado.

¹⁶ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 325.



Se basa entonces en el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales. Se refiere al ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por limite las propias manifestaciones de la vida municipal.

Es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con las ciencias del urbanismo.

Es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.

“El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media y que hoy está en permanente evolución, ya que marchamos a Ecúmenopolis, la ciudad mundializada. Por eso es un



Derecho antiguo y nuevo de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre”.¹⁷

El concepto de gobierno propio, no sólo de propia administración, en este sentido, el derecho municipal tiene sin duda, su razón de ser aun cuando se cuestione su autonomía orgánica.

El derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal. No se trata, por eso de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales, sino, de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo.

Como parte especializada del derecho constitucional: esta opinión se basa en la circunstancia de que, al estudiarse el sistema institucional del país, siempre se hace referencia al municipio, además, que normalmente las constituciones tienen normas al respecto.

La existencia de un derecho municipal político, con autonomía científica propia y dotada de un contenido ontológicamente diferencial frente al derecho

¹⁷ Bird, Richard. **Finanzas municipales e intergubernamentales**. Pág. 54.



constitucional y al derecho administrativo, importa afirmar que las municipalidades se definen ostensiblemente como poderes de Estado, dotados de autonomía política, o sea, como repúblicas representativas. La discusión sobre la ontología del derecho municipal no es una sutileza doctrinaria, sino el planteamiento científico de un problema real de consecuencias prácticas evidentes.

“Doctrinariamente se acepta ya la existencia de problemas cuyo planteamiento mira sólo a la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que, grande o pequeño, presenta modalidades propias, vale decir, susceptibles de estudiarse con arreglo a conceptos específicos, tanto en su contenido como en la forma de enunciarse.”¹⁸

La única institución de derecho público que existe desde los albores de la civilización y que subsiste y subsistirá siempre, es la del gobierno comunal. El derecho municipal es al derecho público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de derecho privado; es la piedra angular de todo el derecho público.

“El poder local se ejerce para la gestión de los intereses de la comunidad donde se haya ubicado, pero dentro del ordenamiento jurídico, de acuerdo con

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 55.



la Constitución y el principio de jerarquía normativa. Por todo ello sea siempre la voluntad política la que definirá el nivel del Estado descentralizado que deseamos y el núcleo de competencias que asignamos a una administración u otra”.¹⁹

Los derechos políticos y las libertades cívicas nacieron en las comunas. Las competencias son las diferentes materias sobre las que el poder local ejerce una función pública, no de forma exclusiva, de acuerdo siempre con el interés del municipio.

La aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos, es comparable al de capacidad de las personas en derecho privado, aunque existe una diferencia sustancial, porque mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción.

La competencia cuyo origen jurídico es una consecuencia del constitucionalismo, que al establecer la llamada división de poderes consagró simultáneamente la división de funciones, uno de los principios básicos del Estado de Derecho, es el de la división o separación de poderes en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes, al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos

¹⁹ **Ibíd.** Pág. 58.



controvertidos que se someten a su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar, la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados.

El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial, es que al desarrollar separada y cordialmente sus funciones.

Estos órganos se limite recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, que ejerzan entre si un control reciproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad.

2.3. Las competencias municipales

En relación a las competencias de las municipalidades, están para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración; deben atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la



Nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de ésta. Es una realidad que pueden influir en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, transporte, obras sanitarias, previsión social, seguridad pública, etc., cuando actúan en el ámbito comunal organismos o servicios nacionales, provinciales o municipales. Se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenios institucionales.

“En cuanto a las competencias propias, sin duda las más importantes, se puede mencionar: la declaración efectuada por el Segundo Congreso Iberoamericano de municipios, reunidos en Lisboa en 1957, en el cual se llegó a las siguientes conclusiones. Los ente municipales, sólo tienen facultades legislativas delegadas, en sentido material o meros poderes reglamentarios, según los diversos sistemas jurídicos nacionales.”²⁰

Los acuerdos u ordenanzas municipales están asimilados a las leyes en sentido material cuando contienen normas de carácter general. Producen así los efectos de la ley en cuanto a su obligatoriedad y demás consecuencias. Cada país debe garantizar a los municipios su autonomía efectiva, que comprenda para los más importantes la facultad de dictar sus cartas orgánicas, mediante convenciones municipales reunidas al efecto, en las cuales establecerán su

²⁰ Hernández. *Op. Cit.* Pág. 145.



organización política y administrativa en armonía con la organización del Estado. Se debe reconocer a los municipios una esfera de competencia propia, sustraída a la acción del Estado, como uno de los supuestos del ejercicio por aquellos de facultades legislativas en sentido formal.

La competencia legislativa municipal debe comprender como materias propias, las encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local; y las que imponen una buena descentralización de las funciones estatales de administración fundada en la conveniencia de que los asuntos locales sean resueltos por los inmediatamente interesados. Además debe comprender en forma exclusiva, o en concurrencia con el Estado, las actividades que resultan de las modernas concepciones sobre la acción del Estado, en los órdenes de la cultura y de la asistencia social para alcanzar el bien común.

La competencia legislativa municipal en materia de reglamentos u ordenanzas, no debe quedar limitada a la actividad puramente administrativa, sino que debe comprender también las funciones inherentes al gobierno municipal. Debe determinar con precisión las materias fundamentales de competencia de los municipios: organización político-administrativa, régimen financiero propio, prestación de servicios públicos locales, ejercicio del poder de la policía, regulación y administración del dominio público municipal y aquellos otros que,

aunque estén expresamente determinados, se refieren a necesidades e intereses locales.



La primacía de la legislación reglamentaria municipal, en materias propias debe estar asegurada contra exceso de los poderes ejecutivos y legislativos de niveles superiores de gobierno, mediante garantía establecida en la Constitución y por los recursos jurisdiccionales adecuados.

La potestad reglamentaria de los municipios deberá estar sometida a la fiscalización jurisdiccional que rija para el Estado, como garantía de los administrados frente a los actos inconstitucionales o ilegales de ellos. Respecto de la competencia propia del municipio se ha planteado una aguda divergencia en la doctrina, que está íntimamente relacionada con el problema de la naturaleza de los entes locales.

Las competencias propias del municipio se encuentran estrechamente relacionadas con el tipo de actividad y la capacidad de gestión, solo podrán determinarse por ley. Se deben ejercer dentro del marco de la autonomía municipal y bajo la propia responsabilidad, aunque aquí debe considerarse la debida coordinación en su programación y ejecución con la administración central y otras administraciones intermedias, si la hubiese. Entre las funciones municipales que tiene intervención los entes municipales se encuentran la



seguridad en los lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; parques y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección al medio ambiente, abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios, consumidores; protección de la salubridad pública; cementerios; suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza diaria; recogida y tratamiento de residuos sólidos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, etc.

Las competencias concurrentes, son aquellas donde los municipios actúan complementariamente con la administración central, por ejemplo; educación, cultura, promoción de los Derechos Humanos, promoción de la mujer y cumplimiento efectivo de las previsiones de la igualdad real, protección de la infancia, la vivienda, la sanidad, el medio ambiente, etc.

En las competencias delegadas, la administración central pueden delegar en los municipios, el ejercicio de competencias en áreas o materias vinculadas a sus intereses, siempre que ello, tienda a mejorar la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana y que, en cualquier caso, se garanticen los medios financieros y las capacidades técnicas para cumplir adecuadamente con la delegación correspondiente de responsabilidades. Es



una realidad que el municipio tiene capacidad para promover toda clase de actividades y, prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Ejercer la competencia propia, que le asigne la ley correspondiente a concurrir para su ejecución con otra administración local o nacional. Asimismo ejercerá aquellas otras que, por delegación asuma mediante convenio.

Se concluye finalmente, que la competencia municipal depende no sólo de lo que la Constitución de cada país establezca, sino también y fundamentalmente, de lo que demás disposiciones legales regulen y de la racionalidad con que esté hecha la división político-territorial del país. Es importante los recursos humanos y económicos con los que estén dotados los gobiernos y administraciones municipales.

CAPÍTULO III



3. Sistema de Consejos de desarrollo

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, constituyen el medio principal de participación de la población, se enfoca en entidades maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

“Si bien es necesario establecer un concepto claro sobre los consejos comunitarios de desarrollo, se limitará en esta parte a visualizar en qué posición se encuentran los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural.”²¹

Toda relación de fuerzas es una relación de poder, por tanto toda fuerza ya es relación, es decir que en el contexto de una sociedad organizada, surgen actores que han estado ocultos por diferentes circunstancias. Dentro de estas nociones se visualiza claramente que las relaciones de poder son intencionales,

²¹ Fundación Centroamericana de desarrollo. **Los conflictos municipales, en el período post acuerdos de paz.** Pág. 178.



al corresponder al interés de los gobernantes en el ámbito central a lograr mayor aceptación por parte de la población ubicada en la periferia.

Estas relaciones de poder no son subjetivas, puesto que se desbordan al interés que se tiene en primera instancia, aplicando resistencia en puntos innumerables como el surgimiento desmesurado de Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural en la periferia, que en muchas ocasiones no responden con simpatía hacia el gobernante central y a sus instituciones correspondientes. Esta apertura a la participación en ocasiones, representa una obstinación a lo ya planteado por las leyes y la exigencia de nuevas formas de participación dentro de la localidad, ejerciendo mayor vigilancia sobre los líderes de las comunidades y sobre la desigualdad que se visualiza entre las propias comunidades.

3.1. Relaciones de poder

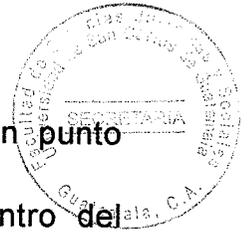
Donde todos los participantes tienen cuotas de poder íntimamente ligadas entre si y que buscan acuerdos en donde se den soluciones medianas a las problemáticas de las sociedades representadas en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que a su vez comprenden distintos ámbitos de jerarquía y que en estos no es fácil relacionar la idea de participación con la centralidad de intereses.



“Donde se aduce que las fuentes de la participación social se originan en la localidad y no en el ámbito nacional, por ello el poder de las comunidades de la periferia se sustenta en que estas tienen una cuota de poder reducida pero al organizarse estas cuotas se suman y logran posicionarse en un lugar de confrontación ante al poder coercitivo de la autoridad gubernamental, mediante las acciones de negociación y cabildeo de diferentes temáticas; a partir de estas confrontaciones de poderes se crean las reglamentaciones correspondientes para facilitar y controlar estas nuevas fuentes de actores que resurgen ante las problemáticas de las comunidades que han sido descuidadas por las autoridades gubernamentales centralistas.”²²

La población aprovecha esos espacios que abren los gobernantes para empoderarse y lograr cambios positivos para su desarrollo, esto se fortalece y representa la resistencia entre las relaciones de poder dentro de una sociedad y que a su vez logran obtener mayores cuotas de poder frente a la desigualdad creada por el sistema en que se desarrollan las relaciones de poder y que en esos innumerables puntos de poder se logra diferentes interrelaciones con actores con diversos intereses y que en determinado espacio encuentran similitudes en sus respectivos proyectos y se apoyan para lograrlos, en beneficio de la comunidad.

²² **Ibíd.** Pág. 181.



Se busca con los Consejos de Desarrollo, mantener el poder en un punto central y que de este emanen las soluciones hacia la periferia dentro del Estado; sin embargo esta idea se va diluyendo con la crisis del centralismos, para facilitar el gran paternalismo hacia las poblaciones que dependían de ellos, sin embargo, presenta una deficiencia de eficacia hacia la prestación de servicios y por ende surgen las medidas para lograr un avance en las satisfacción de las necesidades sociales.

“Las diferentes formas de adquirir poder coercitivo son la base fundamental de la lucha y los enfrentamientos tanto ideológicos como sangrientos a lo largo de la historia de la humanidad, pero en la actualidad después de pasar por varios conflictos y dilucidar que no han sido buenas medidas se establecen nuevas formas de alcanzar el poder sin la necesidad de llegar al aparato estatal en la más alta cúpula.”²³

Lo anterior se configura mediante la conformación de entidades como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en los cuales la participación de la ciudadanía es directa y esta se representa ante autoridades superiores por su representante electo el cual lleva los intereses de la población, esta forma de empoderamiento local es una posibilidad de tomar poder sin necesidad de

²³ Galilea O. Sergio. **Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe.** Pág. 33.



llegar a la presidencia o al congreso para hacer cambios radicales en la sociedad.

Estas formas de ver teóricamente el respaldo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son las pautas para la mejor utilización de esta herramienta en las zonas tanto rurales como urbanas y fortalecer la participación de las y los ciudadanos en las localidades.

3.2. Participación en la descentralización

Para conformar una base teórica en cuanto a la descentralización, es necesario establecer que se tomara como participación y se define como la relación entre los seres sensibles y las ideas, y las ideas entre si y hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar la mejora local a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política, en función de la descentralización.

Dentro del ámbito de la descentralización y la composición de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se establecen reglamentos específicos en los cuales el concepto que subyace es el de la soberanía y autonomía de las poblaciones, en las que se trata de invisibilizar la necesidad inmutable de relaciones de poder que existe entre las poblaciones.



La participación más que ser individualizada es necesaria la conformación y apoyo de las dependencias gubernamentales mutuas; desde la perspectiva del dialogo y la ayuda entre participantes de una localidad, para lograr una participación constante y con sentido de pertenecía sin exclusiones de ningún tipo. Es política si se hace efectiva en o hacia organizaciones políticas y sociales, si se practica en y a través de organizaciones sociales, y económica, si se refiere al proceso de producción de bienes privados.

Dentro de esta contextualización la participación intrínsecamente ligada al poder gubernamental está en la participación débil la cual se refiere al hecho de la consulta o de informar a las poblaciones sin su involucramiento en la toma de decisiones lo que conlleva a la concesión del poder a las entidades gubernamentales.

La participación fuerte donde se debe realizar cambios radicales en especial en las estructuras del poder, dando lugar a una nueva forma de gobernar que no se ha establecido claramente en la actualidad.

Mediante esta visualización vemos que los dos principios de la participación son antagónicos y extremistas, los cuales no han tenido resultados satisfactorios en la historia de la humanidad; sin embargo una tercera forma es la participación equitativa en la que confluye el poder de las autoridades y el de la población en



un medio de dialogo y de respeto hacia los derechos de las poblaciones, este tipo de participación se fomenta mediante la descentralización, con lo que se pretende la mayor participación de la población en la toma de decisiones de la cosa pública.

La participación debe basarse en la ciudadanía, que busca una mejora en su contexto local, para fortalecer lo nacional; es mediante organizaciones establecidas por ordenamientos gubernamentales como la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que logran emerger esta participación ciudadana y evitando convertirse en sociedad civil, que están a la orden de las relaciones de poder centralizada que encubre su interés de mantener alejada a la población de la actividad política y la fiscalización a sus dirigentes en todos las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que son parte del centro de intereses y de beneficios privados.

3.3. Consejos comunitarios de desarrollo y participación social

“El fortalecimiento de la participación en el proceso de descentralización y mediante los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural es vital para el crecimiento adecuado de las poblaciones, evitando el individualismo inculcado en las sociedades y promoviendo la solidaridad de la comunidad.”²⁴

²⁴ **Ibíd.** Pág. 34.



Es a partir de la participación de las y los pobladores mejorara la interrelación de la comunidad con otra y paradójicamente al descentralizar el poder del centro de los Estados las periferias se unirán para alcanzar que el individuo como tal se desarrolle plenamente y por consiguiente se emancipe la sociedad en general.

El beneficio de la participación social se puede ver exteriorizado en la toma de decisiones, permitiéndoles expresarse, los medios reconocidos legalmente como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que fueron creados para tal finalidad, en estos medios se lleva a cabo la cooperación de las y los pobladores donde se expone lo que necesita la comunidad.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo cuentan con diversas formas de interpretación a partir de la participación social y desde la descentralización, quien es la que les da vida en la legislación de Guatemala dentro de este tema la conjunción de las teorías tanto de las relaciones de poder como la formulación de centro periferia y las ideas de la descentralización y los elementos del poder que convergen en las fundamentaciones de la teoría de descentralización.

La participación que conlleva la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales en las aéreas rurales y urbanas, solo se logran a través de



mecanismos no necesariamente revolucionarios sangrientos y sin la necesidad de que todos estén dentro del aparato estatal.

Estas ejecuciones teóricas concentran las fundamentaciones en la implementación de mecanismos que colaboren con la participación ciudadana y que desarrollen las capacidades para lograr un mejor cambio para el beneficio de la población.

3.4. Fundamentación legal de los Consejos de desarrollo

El Artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”

Se crea con la finalidad de organizar y coordinar de mejor manera la administración pública, esta norma limita a la participación solo de altos funcionarios es la base para lograr avances en la posterior legislación. Se toma en cuenta la inclusión de las regiones en que se divide el país con lo que se



logra la inclusión de otros sectores en la toma de decisiones en cuanto a la creación de políticas públicas que afectan a las poblaciones más alejadas.

Por ser la plataforma de toda la legislación del país la Constitución Política de la República de Guatemala y superior a todas las leyes que rigen el Estado guatemalteco, en ella se consolida la necesidad de mantener un contacto directo entre las autoridades del gobierno con líderes y comunidades de la periferia del Estado, es por ello que estos Artículos ya mencionados son la bases para lograr una participación más equitativa y el punto de partida para futuras legislaciones que fomenten la descentralización, creando todo un sistema en el que se tome en cuenta las necesidades de las poblaciones más lejanas.

En este caso las dependencias autónomas dependen económicamente del Estado y por ende aún son centralizadas en cuestión de toma de decisiones, basadas en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización.

El Código Municipal establece la importancia de mantener como unidad básica la organización territorial del Estado y pone de manifiesto la participación ciudadana en los asuntos públicos al municipio y su característica primordial es sus relaciones directas como lo es la vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad



y multilingüismo con la razón de crear bienestar social de la localidad. Además en el Artículo 17 de este código se citan los derechos y obligaciones de los vecinos, en donde se establece la participación de los vecinos en el que hacer municipal para lograr un mejor desarrollo en la localidad, unido a esto los Artículos 18 y 19 de esta ley determinan la organización de vecinos y la autorización de estas organizaciones por la municipalidad, para lograr la reconstrucción del tejido social que durante los años de conflicto interno se intentó romper.

Se corrobora la facultad que tienen los Consejos Comunitarios de constituirse en forma directa como unidades ejecutoras de sus propios proyectos. En uso de las facultades que le confiere los Artículos tres, cuatro inciso a), cinco y seis de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República y 26 inciso a) de su Reglamento.

Estos en busca de desarrollar sus funciones y proyectos deben suscribir convenios o contratos de cofinanciamiento con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para la ejecución de obras, proyectos o programas, siempre y cuando dichos Consejos estén capacitados para la implementación de todos los procesos que establece la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, así como cumplir con las disposiciones presupuestarias que establecen las leyes de la materia.



Deben buscar impulsar programas de capacitación relacionados con las leyes y procedimientos aplicables a la ejecución de obras, proyectos y programas, a todos los miembros de los Órganos de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo a efecto de que se logren los objetivos de la inversión pública, como lo son llevar el desarrollo más inmediato y directamente a las comunidades.

En relación a la estructura administrativa de los COCODES, son electos en asamblea general en cada comunidad, existen diferentes tipos de COCODES, los hay de primer nivel que son los que representan a toda una comunidad y luego hay de segundo nivel que representan a un cantón y así sucesivamente se van dando de acuerdo a la cantidad de habitantes.

Tienen un presidente y 12 colaboradores para hacer un máximo de 13 personas en total, sin embargo no es necesario ocupar los trece espacios. La indicada estructura administrativa, permite la coexistencia de los grupos de antaño con nuevos grupos y todos coordinados por el alcalde auxiliar, quien es el encargado de ejercer la personería jurídica de la comunidad.

La solicitud de recursos, a los Concejos Municipales, constituye una atribución que le corresponde al representante legal del Consejo Comunitario de Desarrollo, quien la tramita ante el Consejo Municipal, para poder realizar



gestiones los COCODES deben de hacer solicitudes por escrito a cualquier dependencias del Estado, y como se indicó anteriormente no manejan fondos, excepto, si se llegara a realizar alguna obra y la dependencia debe hacer entrega de dinero la cual realiza regularmente en cheque. El presidente del COCODE debe firmar documentos legales amparados por la institución que realice obras y en presencia de personeros de la organización, con lo que se demuestra que estos entes, únicamente gestionan obras y no ejecutan directamente las mismas, al no manejar fondos.

El mecanismo para informar a la comunidad, sobre ejecución de recursos asignados a programas y proyectos de desarrollo, no obstante a que no estar contemplada asignación presupuestaria alguna para este tipo de entidades, por parte del Estado.

Como producto de las relaciones interinstitucionales de las comunidades, una vez fundado su Consejo Comunitario de Desarrollo, este estará en capacidad de promover acciones de recursos con el aval de su respectivo gobierno municipal y poder acceder a contar con recursos y manejarlos, lo cual se sustenta en el Artículo 14 inciso k) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Estos entes organizados, pueden solicitar recursos a las Municipalidades, aunque también se puede recurrir a solicitar ayuda a Organizaciones no Gubernamentales, Embajadas, Ministerios, incluso a



empresas privadas que se interesen en colaborar con los COCODES, por lo que de acuerdo con la dinámica de cada COCODE es que se llega a conseguir el desarrollo en las comunidades.

En cuanto a los efectos, es de hacer notar que al contar con los Consejos Comunitarios, las comunidades se han desarrollado de una forma más generalizada, ya que en el pasado las municipalidades decidían sobre los proyectos a ejecutar y en muchas ocasiones no eran prioridad o de beneficio para la mayoría.

En la actualidad estas organizaciones de vecinos, deben priorizar obras por lo que si en una comunidad no hay agua potable entubada y se necesita una cancha de futbol por ejemplo, se debe priorizar la obra que sea de beneficio común y son esos los efectos positivos de los COCODES, aunque también hay efectos negativos y estos surgen cuando hay abuso de autoridad o cuando los COCODES se mezclan con la política partidaria.

Producto de la organización comunitaria, las comunidades cuentan con estructura administrativa, coordinación interna de acciones entre grupos coexistentes, relación interinstitucional pública y privada para canalización del desarrollo local, planificación integral del desarrollo, en búsqueda de financiamiento público o privado para su ejecución. Las responsabilidades



radican básicamente en alcanzar el desarrollo comunitario, como se ha mencionado anteriormente, los COCODES fueron creados como un medio que permita descentralizar la administración pública y de esta atribución se origina la gestión de obra pública, y así llevar desarrollo a las comunidades, por tal razón no tienen límite para poder solicitar ayuda que derive en el desarrollo comunitario.

Los entes municipales, deben lograr la participación ciudadana ya que en la mayoría de las comunidades se observa el natural escepticismo de la mayoría de habitantes y no se tiene del todo clara la manera en que deben desenvolverse. Cada comunidad del país, es un caso específico con una realidad distinta y experiencia propia, desde su nacimiento, integración y conformación, llegando a su desenvolvimiento y la manera en que ensambla lo establecido en la ley, con la vivencia local.





CAPÍTULO IV

4. Falta de certeza jurídica ante el requerimiento del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo para la emisión de licencia municipal para equipos de telecomunicación

Es una realidad guatemalteca que el desarrollo en materia de telecomunicaciones ha tenido un aumento significativo en todo el territorio nacional. No obstante las empresas que solicitan una licencia de construcción para estructuras de telecomunicación en las Municipalidades del país, se les exige para su emisión, tener el aval o autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo.

4.1. Las telecomunicaciones en Guatemala

En el período de expansión en los territorios municipales, se observa con mucha importancia y relevancia, ya que se han realizado estudios de las infraestructuras de telecomunicaciones, el impacto visual y ambiental a nivel municipal.

No obstante estas medidas bien intencionadas, quedan fuera del alcance de los criterios y medios de selección para la ubicación de torres de telecomunicaciones. El municipio cuenta con una red ya establecida de



telecomunicaciones las cuales han sido construidas como medidas necesarias para una efectiva comunicación de los habitantes en una comunidad. La intención de este elemento de estudio, pretende dar un aporte para una correcta elección de los predios con el objetivo primordial de la selección efectiva y responsable, tanto ambiental como urbanística.

Los municipios de la República de Guatemala, requieren una regulación particular para la instalación de este tipo de estructuras; con el fin de promover un buen funcionamiento, con el menor daño al medio ambiente y al desarrollo urbano.

“El establecimiento de requisitos arbitrarios, limitan el desarrollo en el campo de las telecomunicaciones, a lo cual debe darse solución y evitar la problemática existente en la emisión de la licencia respectiva. No obstante que las entidades cuentan con los estudios y su variantes más importantes como la hidrografía, orografía, entorno urbano, recursos y servicios, estos deberían ser suficientes para aprobar los proyectos”.²⁵

De acuerdo con la masificación extendida de los municipios, se genera el interés por abordar un espacio rico en recursos humanos, forestales, tecnológicos y ambientales. Por tal motivo se impulsa la necesidad de abordar

²⁵ Freire Milla, Richard. **Los retos del gobierno urbano**. Pág. 89.



los diversos aspectos que intervienen en la toma de decisiones para la instalación de torres de telefonía celular, radio bases o cualquier equipo que sea necesario para el desarrollo de las telecomunicaciones.

Es entendido que se busca proteger los patrimonios culturales, medios ambientales, para que la ubicación de este equipamiento urbano no genere conflicto con una planificación urbana creciente, pero no es posible para los entes empresariales, el tener que buscar acuerdos y entendimientos con diferentes sectores como lo es el Consejo Comunitario de Desarrollo de los municipios, que en muchos casos no están bien identificados y por ende el aval que se necesita no es posible obtenerlo, porque existe discrepancia, desconocimiento o ignorancia de los proyectos a desarrollar y esto pudiera generar la paralización del desarrollo en materia de telecomunicaciones.

4.2. La funcionalidad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo establecidos en cada municipio, tienen como objetivo lograr una organización y coordinación de la administración pública, mediante políticas, planes y programas que permitan alcanzar un desarrollo interinstitucional, público y privado. Estos son reconocidos con la transcripción del acta de constitución y deben inscribirse en la Municipalidad de su jurisdicción, para contar con personalidad jurídica.



Deben promover, apoyar, facilitar y velar por la organización y participación efectiva de la comunidad, tratando de priorizar necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo integral de toda la comunidad.

Cuentan con el derecho de una participación comunitaria, pero no deben ser una entidad fiscalizadora de los procesos administrativos que puedan surgir entre las Municipalidades y empresas privadas en materias de telecomunicaciones.

Se debe delimitar que es al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno en el Municipio, quien cuenta con atribuciones como iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales, ordenamiento territorial y control urbanístico, reglamentación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.

Establece además la fijación de rentas de bienes municipales sean estos de uso común o no, desde un punto de vista jurídico, dentro de los requisitos establecidos por las Municipalidades, no se indica que la obtención de una licencia de construcción para este tipo de proyectos, debe contar con un aval o autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo en donde se pretende realizar la construcción.



El Artículo 36 del Código Municipal establece que, una de las comisiones que se organiza en la primera sesión ordinaria anual y que además tiene carácter de obligatorio es la comisión de infraestructura, por lo que solicitar este requisito es iniciar el proceso administrativo de una manera ilegal.

Este tipo de actos violentan derechos constitucionales como la libertad e igualdad contenido en el Artículo cuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece: "En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí."

La norma precitada reconoce la igualdad humana como principio fundamental, que ha sido estimado en varias resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, al respecto debe tenerse en cuenta que la igualdad no puede fundarse en hechos empíricos, sino se explica en el plano de la ética, porque el ser humano no posee igualdad por condiciones físicas, ya que de hecho son evidentes sus desigualdades materiales, sino que su paridad deriva de la estimación jurídica. Desde esta perspectiva, la igualdad se expresa por dos aspectos: Uno, porque



tiene expresión constitucional; y otro, porque es un principio general del Derecho.

Se puede establecer que esta arbitrariedad de solicitar el aval o autorización de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, es en contra de la libertad de acción, reconocida en el Artículo cinco de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Libertad de acción. Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. Tampoco podrá ser perseguida ni molestada por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción a la misma.”

El derecho constitucional afirma que no pueden existir libertades absolutas y que los derechos individuales son limitados en cuanto a su extensión; ninguna Constitución puede conceder libertades sin sujeción a la ley que establezca los límites naturales que devienen del hecho real e incontrovertible de que el individuo vive en sociedad, en un régimen de interrelación. La norma constitucional se refiere a órdenes que no estén basadas en ley.

4.3. La falta de regulación del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo

La evidencia de los crecientes desequilibrios territoriales y por la no traducción de los frutos del crecimiento en bienestar social, la opción es fortalecer las



potencialidades locales. La activación de la energía, recursos y compromiso de los actores locales es el medio que arroja y consolida los procesos de desarrollo. De este modo, la base del desarrollo se sitúa en la capacidad emprendedora de los actores locales que han sido capaces de generarlo, se han apropiado del mismo y lo han consolidado.

Se observa la generación de un movimiento social, que se apropia del proceso y le da legitimidad y continuidad. Donde hay desarrollo hay capital humano y social en marcha, es decir, un movimiento social con grados importantes de autonomía.

La institucionalización del proceso de desarrollo y la emergencia progresiva de una cultura de mayor colaboración y confianza entre los diversos actores. En un ambiente general de cambio técnico y social permanente, se verifica la creciente incapacidad de los gobiernos centrales para hacer desarrollo y gestionar políticas públicas de modo unilateral.

La apertura de los sistemas sociales por la globalización y el cambio técnico acelerados obliga a repensar el rol y modalidades de funcionamiento del Estado y sus gobiernos centrales, regionales y locales. El buen gobierno local es mucho más que una moda ligada a la descentralización. Más bien constituye un estilo para evitar los conceptos rígidos y normativos de modelo o paradigma, de



hacer gestión pública local. Que se consolide o no dependa de la capacidad de las municipalidades, actores locales y de la ciudadanía de generalizar sus modalidades y herramientas de gestión abierta, flexible, democrática y desarrollista. Es evidente que las competencias, conjuntamente con los recursos financieros de que disponen los entes locales, tanto municipales como los Consejos Comunitarios de Desarrollo, marcan la dimensión de su autonomía, así como, su peso relativo en el conjunto del sector público. Éste es también un dato que da la medida de descentralización en el ejercicio de los poderes públicos. La forma descentralizada de organización del Estado supone una distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales y sociales que exprese tal organización estatal.

En el caso de los municipios y dado el principio de la autonomía, se trata de una distribución de competencias en razón no sólo de supuestos administrativos, sino fundamentalmente políticos; es decir, remiten a una distribución territorial del poder y de su ejercicio. Otra cosa será cuánto, en qué grados y alcances, esos principios y posiciones constitucionales y legales se aplican y desarrollan en la práctica, en cada país centroamericano.

Para robustecer la competencia municipal debería acudir a fórmulas que compatibilicen la potenciación del municipio como célula primaria de la sociedad, con las exigencias de la planificación y la producción en gran escala



y con la superación de la clásica distinción entre el interés estatal, el provincial y el municipal. La cooperación intermunicipal, las mancomunidades, los consorcios y las empresas de economía mixta, son instrumentos valiosos que permiten afirmar incrementar la competencia municipal. En la legislación Guatemalteca, el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 67 se desprende de su lectura, la gestión de intereses del municipio. El municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

Se indica en el cuerpo normativo citado las competencias propias del municipio, y que las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por la mancomunidad de municipios, y son las siguientes el abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato.

Debe tratar además, la construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio; la pavimentación de las



vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas; el transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales. Así también, refiere la autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio. Es claro que el Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que se refiere a la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, respecto a su naturaleza establece en el Artículo uno que: "Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población, Maya, Xinca y Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca".

El sistema de consejos de desarrollo es el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país, su participación propositivamente en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios y departamentos, regiones y la nación.

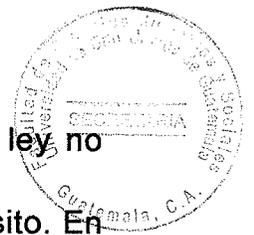
Son entes representativos de participación ciudadana a través de los cuales miembros de la comunidad promueven la coordinación entre los entes públicos y privados; proponen, implementan y evalúan políticas de inclusión y de desarrollo; contribuyen a la delimitación de políticas fiscales, informan a la



comunidad sobre la gestión de los recursos y monitorean el desempeño de los funcionarios públicos. Se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas.

Desde un punto de vista social, los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, erróneamente, sin autoridad y competencia intervienen como fiscalizadores del proceso administrativo que surge en este tipo de proyectos, solicitan pagos por otorgar la autorización o aval de la comunidad o exigen el resarcimiento comunitario por violentar un derecho inexistente.

Dentro de las normas que regulan a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, no existe regulada ninguna atribución como la que pretenden ejercer en materia de telecomunicaciones, de extender un aval, menos aún el pedir un resarcimiento económico por el proyecto a desarrollar. Existe una total falta de certeza jurídica ante el requerimiento del aval o autorizaciones del Consejo Comunitario de Desarrollo para la emisión de licencia de construcción para estructuras de telecomunicación por parte de las municipalidades, toda vez que al no ser competencia ni atribución de los Consejos intervenir en este trámite



administrativo, se violenta el derecho constitucional de hacer lo que la ley no prohíbe, por lo tanto no debería exigirse el cumplimiento de dicho requisito. En

Guatemala, dentro su ordenamiento jurídico no establece que las empresas tengan obligación de contar con un aval o autorización de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para desarrollar este tipo de proyectos.

Es ilegal que sea exigido por diferentes Municipalidades para otorgar la respectiva licencia de construcción, aun cuando se cumplan con los demás permisos legales, como los que regulan la viabilidad técnica, y que no se dé la licencia respectiva. Además de cumplir con los permisos técnicos que este tipo de proyectos necesiten para su funcionamiento, es ilegal exigir otros en forma no regulada.

Diversas empresas de telecomunicaciones, al momento de desarrollar un trámite de licencia de construcción para estructuras de telecomunicación en las Municipalidades del país, se les exige para su emisión, tener el aval o Autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo y a causa de dar cumplimiento al requisito establecido, las empresas se han encontrado con abuso de funciones de parte de las mismas Municipalidades al establecer el monto de la licencia de construcción con base al funcionamiento que la estructura tendrá y no por la obra en sí. Al realizar un acercamiento para obtener la autorización o aval del Consejo Comunitario de Desarrollo del lugar

en donde se pretende construir, implica realizar un pago extra a estos entes, siendo esto un acto de ilegalidad toda vez que no está regulado en ninguna ley.



4.4. La eliminación del requisito del aval del Consejo Comunitario de Desarrollo en la emisión de licencia municipal para equipos de telecomunicación

El aval que tiene que emitir un Consejo Comunitario de Desarrollo, constituye un requisito establecido arbitrariamente a las empresas que prestan estos servicios de telecomunicaciones, quienes se han encontrado con abuso de funciones de parte de las mismas autoridades, al establecer el monto de la licencia de construcción con base al funcionamiento que la estructura tendrá y no por la obra en sí; además al realizarse un acercamiento para obtener el aval del Consejo Comunitario de Desarrollo del lugar en donde se pretende construir, implica realizar un pago extra, siendo esto un acto de ilegalidad toda vez que no está regulado en ninguna ley y perjudica el desarrollo y cobertura de los diferentes municipios del interior de la república, por lo que es necesario establecer la legalidad de dicha autorización.

Derivado de la investigación realizada, se determina que existe arbitrariedad y una ilegalidad manifiesta por parte de las Municipalidades, al requerir a las empresas de telecomunicaciones, la obtención de un aval de los Consejos

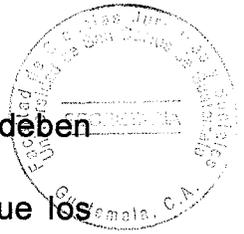


Comunitarios de Desarrollo, para poder obtener la emisión de licencias de construcción para instalar estructuras de telecomunicación.

No siendo una función de dichas organizaciones de vecinos, constituyen una flagrante violación del derecho constitucional de libertad de acción, toda vez que, por no estar normado no se tiene obligación de cumplirlo. La extralimitación de funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, tiene como base la exigencia del ente municipal de contar con el mismo, al momento de solicitar una licencia.

Como parte de la formación del expediente administrativo, las Municipalidades solicitan dentro de la documentación legal, licencia o aprobación ambiental y de Aeronáutica Civil, que son entidades encargadas de dar autorización a este tipo de infraestructuras por el giro comercial que desempeñan. No obstante, aún con el cumplimiento del trámite administrativo correspondiente en las municipalidades y teniendo claro que los COCODES no tienen competencia para requerir o exigir ningún tipo de pago por la construcción de este tipo de infraestructura, las empresas se ven limitadas en forma arbitraria, aun cuando hayan realizado todos los pagos legales para la emisión de la misma.

Las Municipalidades deben eliminar requisitos que no tienen fundamento, ya que la administración pública, solo puede hacer lo que la ley le permite, en este



caso los vecinos que integran los Consejos Comunitarios de Desarrollo, deben conocer y tener claro las atribuciones que tienen de acuerdo a la ley que los regula. Corresponde única y exclusivamente a las Municipalidades, por ser la autoridad en el municipio, el realizar la notificación del proyecto que se ejecutará a los vecinos del sector y que el mismo ya cuenta con los avales respectivos.

Finalmente existe una verdadera falta de certeza jurídica, ante el requerimiento del aval o autorización del Consejo Comunitario de Desarrollo, como requisito previo para la emisión de licencia de construcción para estructuras de telecomunicación por parte de las Municipalidades, toda vez que los Consejos Comunitarios de Desarrollo deben promover, apoyar, facilitar y velar por la organización y participación efectiva de la comunidad, siendo el Concejo Municipal el encargado de las decisiones en los asuntos municipales. No es posible que se le otorgue competencia o atribuciones a dichos entes, en un trámite administrativo, violenta el derecho constitucional de hacer lo que la ley no prohíbe, conforme el Artículo cinco de la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo tanto, dicho requisito es ilegal y no debe exigirse su cumplimiento.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En la actualidad en Guatemala dentro del trámite administrativo para la emisión de licencias de construcción de estructuras para telecomunicaciones, la ley establece cumplir con las licencias emitidas por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, así como la de Aeronáutica Civil. Sin embargo las Municipalidades para su emisión, requieren a las empresas autorización o el aval emitido por los Consejos Comunitarios de Desarrollo de cada una de las comunidades en donde se llevaran a cabo los proyectos y/o construcciones.

Asimismo los Consejos Comunitarios de Desarrollo, exigen pagos no regulados en ley, caso contrario dan la negativa al proyecto a pesar de que la empresa haya cumplido con los demás requisitos administrativos y legales solicitados por la Municipalidad.

De la investigación realizada se puede concluir que debe presentarse una iniciativa de ley ante el Congreso de la República de Guatemala, que reforme el Código Municipal, en cuanto a que se destine un porcentaje del pago que se realice para la obtención de licencia de construcción a la comunidad en donde se llevará a cabo el proyecto y/o construcción, esto como medida de apoyo para su desarrollo.

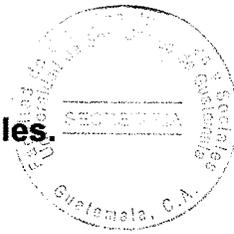




BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, México, 1990.
- AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1990.
- BIRD, Richard. **Finanzas municipales e intergubernamentales**. México: (s.e.), 2007.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L 1997.
- CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, derecho procesal administrativo**. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2011.
- FUNDACIÓN CENTROAMERICANA DE DESARROLLO. **Los conflictos municipales, en el período post acuerdos de paz**. Guatemala: (s.e.), 1997.
- FREIRE MILLA, Richard. **Los retos del gobierno urbano**. Colombia: Ed. Alfa Omega Colombiana. S.A., 2001.
- GALILEA O. Sergio. **Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe**. Argentina: (s.e.), 2001.
- HERNANDEZ, Antonio Maria. **Derecho municipal**. Argentina: Ed. De Palma, 1997.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Manual de hacienda pública municipal**. México: (s.e.), 1989.
- MONZON, Isabel Esperanza. **El aporte Constitucional a las municipalidades y su regulación legal**. Guatemala: (s.e.), 2000.
- ORTEGA HEGE, Manuel. **Descentralización y asocianismo municipal**. Guatemala: (s.e.), 1996.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Argentina: Ed. Porrúa, 2002.



PÉREZ ORDOÑEZ, Demetrio Antonio. **Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.** Guatemala: Ed. FLACSO, 2004.

Legislación:

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

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

Código Penal. Decreto Número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, 1973.

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

Ley General de Descentralización. Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley General de Telecomunicaciones. Decreto Número 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley de Equipos Terminales Móviles. Decreto Número 8-2013 del Congreso de la República de Guatemala, 2013.

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