

**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. The figure is surrounded by various symbols, including a crown at the top, a lion on the right, and architectural elements like columns and a building on the left. The Latin text "UNIVERSITAS CAROLINA GUATEMALENSIS" is inscribed around the perimeter of the seal.

**CUESTIONAMIENTO AL FUNCIONAMIENTO DE COVIAL Y LA OPCIÓN DE  
DELEGAR LA CONSERVACIÓN DE LA RED VÍAL A LAS MUNICIPALIDADES  
EN SUS MUNICIPIOS**

**ALAN KEVIN CATALÁN SUM**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2024**

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

**CUESTIONAMIENTO AL FUNCIONAMIENTO DE COVIAL Y LA OPCIÓN DE  
DELEGAR LA CONSERVACIÓN DE LA RED VÍAL A LAS MUNICIPALIDADES  
EN SUS MUNICIPIOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ALAN KEVIN CATALÁN SUM**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, octubre de 2024

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

<b>DECANO:</b>	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
<b>VOCAL I</b>		Vacante
<b>VOCAL II:</b>	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
<b>VOCAL IV:</b>	Lic.	Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
<b>SECRETARIO:</b>	Lic.	Wilfredo Eliú Ramos Leonor

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



D. NOM. 337-2024

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala quince de enero de 2024.

Atentamente pase al (a) Profesional. JORGE MARIO ALVAREZ QUIROS, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante ALAN KEVIN CATALAN SUM, con carné 201122116, intitulado CUESTIONAMIENTO AL FUNCIONAMIENTO DE COVIAL Y LA OPCION DE DELEGAR LA CONSERVACION DE LA RED VIAL A LAS MUNICIPALIDADES EN SUS MUNICIPIOS

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

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

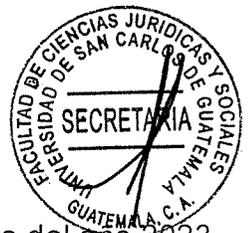


Fecha de recepción 01 / 02 / 2024 . f)

Asesor (a)  
 (Firma y Sello) **JORGE MARIO ALVAREZ QUIROS**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

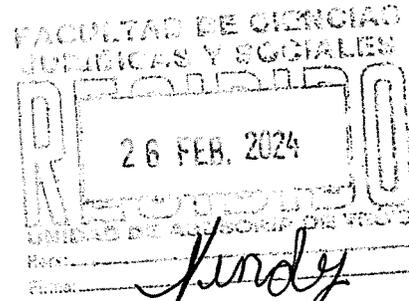


Lic. Jorge Mario Álvarez Quiros  
Abogado y Notario



Guatemala, 27 de octubre del año 2023

Doctor: Carlos Ebertito Herrera Recinos  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Doctor:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del bachiller: Alan Kevin Catalán Sum, el cual se intitula: **“CUESTIONAMIENTO AL FUNCIONAMIENTO DE COVIAL Y LA OPCIÓN DE DELEGAR LA CONSERVACIÓN DE LA RED VÍAL A LAS MUNICIPALIDADES EN SUS MUNICIPIOS”** Declarando expresamente que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- I. Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales, culturales y sociales importantes y de actualidad; ya que trata sobre el campo del derecho administrativo, con injerencias en el derecho municipal y constitucional propiamente, tomando como base el principio de descentralización que tiene como objeto distribuir funciones entre la administración central a otras entidades cuando lo juzgare idóneo y así lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Con esto se logra una mayor cobertura en la prestación del servicio de conservación de la red vial en los municipios, en donde el Organismo Ejecutivo a través de su unidad ejecutora carece de capacidad para cubrirlos.
- II. Los métodos utilizados en la investigación fueron: el analítico, inductivo, deductivo y sintético; mediante los cuales el estudiante no sólo logró comprobar la hipótesis, sino que también analizó y expuso detalladamente lo relativo a los efectos que produce el seguir manteniendo centralizada la función pública por parte de la administración central al no delegar funciones en otras entidades, creando abandono, deterioro y falta de mantenimiento en las carreteras y vías transitables en los municipios. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia relacionado al tema de investigación jurídica.
- III. La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, ya que el estudiante utilizó un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, se aplicaron las reglas ortográficas de la Real Academia Española.

# Lic. Jorge Mario Álvarez Quiros

Abogado y Notario



- IV. El informe final de tesis, es una contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca principalmente en materia administrativa, pudiendo marcar un precedente en la aplicación de los principios del derecho administrativo, puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado a fondo y que aún no se le ha dado una solución a la problemática actual de las carreteras, la presente investigación aporta una idea que permitiría darle un fin a este flagelo, brindándole eficacia, certeza y seguridad jurídica a las acciones administrativas que tiene el Estado y que de no hacerlo, limitan el crecimiento y desarrollo del país. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- V. En la conclusión discursiva, el estudiante expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez manifiesta que es importante cuestionar el actuar y la funcionalidad de COVIAL, así como la opción de delegar la conservación de la red vial a las municipalidades en sus municipios y cumplir con la realización del bien común.
- VI. La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como extranjeros.
- VII. El bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice, realizando las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; así mismo, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

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

Atentamente,

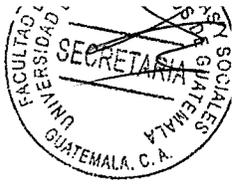


Lic. Jorge Mario Álvarez Quiros  
Asesor de Tesis

JORGE MARIO ALVAREZ QUIROS  
ABOGADO Y NOTARIO



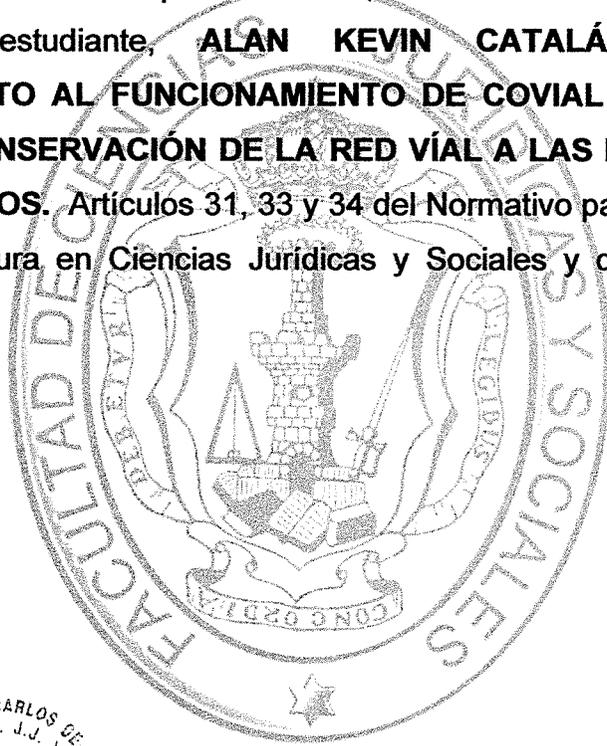
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



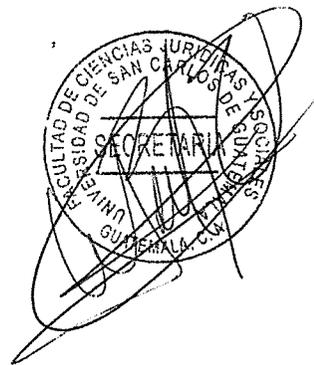
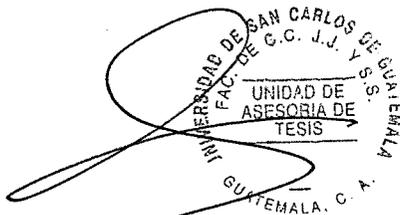
D.ORD. 518-2024

Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quince de mayo de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **ALAN KEVIN CATALÁN SUM**, titulado **CUESTIONAMIENTO AL FUNCIONAMIENTO DE COVIAL Y LA OPCIÓN DE DELEGAR LA CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL A LAS MUNICIPALIDADES EN SUS MUNICIPIOS**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.



HMAC/JIMR



*[Handwritten signature]*





## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

Por la oportunidad que me ha dado de vivir, estudiar y superarme académicamente; así como brindarme su misericordia, protección y gracia hasta este momento. Este título universitario fue posible gracias a su amor por mí.

### **A MI FAMILIA:**

Por ser quienes me aman y me han apoyado desde siempre y por regalarme momentos invaluableles en todas las etapas de mi vida hasta el día de hoy.

### **A MI MADRE:**

A quien amo tanto y quien me ha brindado todo su apoyo desde que yo era niño hasta este momento que lo sigue haciendo. Sin su esfuerzo y valentía, este título no sería posible. Gracias madre por todo el apoyo y dedicación.

### **A MI PAPÁ:**

A quien le debo haber nacido y quien siempre estará en mis pensamientos y mi corazón.



**A:**

La tricentenaria Universidad de San Carlos por permitirme alimentarme de conocimiento en sus aulas, por enseñarme a desarrollar una conciencia social y un espíritu de lucha ante las injusticias en mi país.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por acogerme durante estos años y permitirme lograr uno de mis objetivos.



## PRESENTACIÓN

La investigación pertenece a la rama del derecho administrativo y es de tipo cualitativo. El contexto diacrónico es el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala; el contexto sincrónico es del año 2018 al 2022. Los sujetos de estudio lo constituyen las autoridades de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial, más conocida como COVIAL, así como las personas que transitan en las diferentes carreteras del país. El objeto de estudio es el Acuerdo Gubernativo 736-98 del Presidente de la República de Guatemala, por medio del cual se creó la Unidad Ejecutora de Conservación Vial, la descentralización administrativa y la competencia administrativa de COVIAL.

El aporte académico es para que se traslade la competencia que actualmente tiene la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-, a las municipalidades, mediante el procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312-2002 del Presidente de la República de Guatemala y que de esta manera cada municipalidad vele por el mantenimiento de las carreteras dentro de los límites de sus respectivos municipios y de esta manera se logre un trabajo en conjunto y no que dependa de una sola entidad de gobierno que no ha cumplido sus funciones desde su creación.



## HIPÓTESIS

La Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- desde su creación no ha cumplido con su función de velar por el buen estado y darles mantenimiento a las carreteras pese a que es una de sus funciones principales, sino por el contrario, los funcionarios públicos que integran dicha dependencia, han velado por sus propios intereses, situación que conlleva a la ineficiencia e ineficacia en la ejecución de sus funciones, lo que a la larga afecta a toda la población guatemalteca que transita en las diferentes carreteras del país, lo que a todas luces conviene el bien común y la seguridad de las personas. Se utilizó el método deductivo.

## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS



Se validó la hipótesis, pues se determinó la ineficacia de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- desde su creación. Se comprobó la hipótesis, pues se determinó que la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL es incapaz de velar por el mantenimiento y conservación del buen estado de las carreteras del país. Los métodos utilizados para la comprobación de la hipótesis son los siguientes: el analítico y el deductivo, por medio de los cuales se determinó que existen repercusiones para las personas que transitan en las diferentes carreteras del país y la importancia de trasladar las funciones de COVIAL a las municipalidades del país.

# ÍNDICE



Introducción.....	(i)
-------------------	-----

## CAPITULO I

1. Sociedad, el Estado y el derecho.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.1.1. Elementos.....	3
1.1.2. Características del Estado.....	7
1.1.3. Fines del Estado.....	11
1.2. El derecho.....	12

## CAPÍTULO II

2. Estudio de los municipios dentro del derecho municipal.....	15
2.1. Aspectos históricos.....	15
2.2. Definición.....	17
2.3. Su objeto de estudio.....	18
2.4. Elementos.....	21

## CAPÍTULO III

3. La Función pública.....	31
3.1. Definición.....	31
3.2. Naturaleza jurídica.....	32
3.3. Los principios de legalidad y juridicidad como fundamentos de la función pública.....	36
3.4. Consecuencias del incumplimiento de la función pública.....	37



## CAPÍTULO IV

4. Cuestionamiento al funcionamiento de COVIAL; y la opción de delegar la conservación de la red vial a las Municipalidades en sus municipios.....	43
4.1. Unidad Ejecutora de Conservación Vial de la Red Vía del País -COVIAL-.....	44
4.2. Historia.....	45
4.3. Generalidades.....	47
4.4. La delegación de funciones a las municipalidades.....	50
4.5. Procedimientos para el traslado de las funciones.....	58
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>65</b>



## INTRODUCCIÓN

La Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL tiene a su cargo conservar la infraestructura de la red vial del país, atribuciones delegadas por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Unidad que se ha visto en la incapacidad de ejecutar al cien por ciento sus recursos financieros, señalada por temas de corrupción en la adjudicación de contratos, y la falta de un plan maestro de desarrollo vial. Por consiguiente, se sabe de la precariedad y abandono en la que se encuentran las carreteras en los 341 municipios del país, generando poca competitividad, aumentando los costos logísticos, de seguridad, las reparaciones a los vehículos y los retrasos.

Evaluar el funcionamiento de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL, como entidad delegada por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, para la conservación de la infraestructura vial del país. Las deficiencias que ha tenido en el desempeño de sus atribuciones y la incapacidad de brindar cobertura de sus servicios a los 341 municipios de Guatemala. Analizar la creación de un marco legal que obligue a las Municipalidades dentro de sus municipios la conservación de la infraestructura vial.

En la hipótesis se menciona que la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- desde su creación no ha cumplido con su función de velar por el buen estado y darles mantenimiento a las carreteras pese a que es una de sus funciones principales, sino por el contrario, los funcionarios públicos que integran dicha dependencia, han velado por sus propios intereses, situación que conlleva a la ineficiencia e ineficacia en la ejecución de sus funciones, lo que a la larga afecta a toda la población guatemalteca que transita



en las diferentes carreteras del país, lo que a todas luces conviene el bien común y seguridad de las personas. Se comprobó la hipótesis, pues se determinó la ineficacia de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- desde su creación.

El contenido capitular es el siguiente: en el capítulo uno, se hace referencia a la sociedad, el Estado y el derecho; en el capítulo dos, se estudian los municipios dentro del derecho municipal; en el capítulo tres, se hace énfasis en a la función pública y las consecuencias de su incumplimiento; y en el capítulo cuatro, se analiza el tema central que es el cuestionamiento al funcionamiento de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-; y la opción de delegar la conservación de la red vial a las Municipalidades en sus municipios

Se utilizaron los siguientes métodos: el analítico y el deductivo. Se utilizó la técnica bibliográfica y documental.

Es necesario que se traslade la competencia que actualmente tiene la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-, a las municipalidades, mediante el procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312-2002 del Presidente de la República de Guatemala y que de esta manera cada municipalidad vele por el mantenimiento de las carreteras dentro de los límites de sus respectivos municipios y de esta manera se logre un trabajo en conjunto y no que dependa de una sola entidad de gobierno que no ha cumplido sus funciones desde su creación.



## CAPÍTULO I

### 1. Sociedad, el Estado y el derecho

En este capítulo es importante hacer una breve relación entre la sociedad, el Estado y el derecho porque el derecho se compone de diversas normas jurídicas a las que deben sujetarse las personas que se encuentran asentadas dentro de un territorio; tales normas deben regir en un territorio determinado, es decir, que existe un ordenamiento jurídico y es ahí donde entra el derecho porque constituye el conjunto de esas normas para regir la vida de las personas en la sociedad. Las normas deben hacerse valer frente a todos con el compromiso que sus habitantes las obedezcan y que se establezcan límites para no vulnerar los derechos de los demás, es una obligación que debe regir tanto para gobernantes como para gobernados, pues no deben existir privilegios para algunos sujetos en concreto.

#### 1.1. El Estado

Todavía existe terminología imprecisa para referirse al Estado como fenómeno político que cambia constantemente, puesto que la mayoría de personas utilizan las palabras poder público, nación y gobierno como sinónimos para referirse al Estado, lo cual es incongruente con la finalidad que persigue el mismo, por lo que es indispensable tener claro qué es el Estado para evitar este equívoco de términos que suele ser utilizado inclusive por muchos profesionales, quienes solo se basan en la coyuntura nacional y no en lo escrito.



Existen muchos conceptos de Estado provenientes de las diversas ciencias que se ocupan de su estudio como la ciencia política, la sociología y la filosofía. Sin embargo, para los fines del presente trabajo, interesa primordialmente la noción de Estado desde el punto de vista jurídico. En este orden de ideas, se define el Estado de la siguiente manera: “Una organización social constituida por un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación e imperio”.<sup>1</sup>

Se comparte la definición que proporciona el referido autor, ya que incluye todos los elementos necesarios para dar una aproximación al concepto Estado, incluso hace énfasis al orden que debe imperar; por otra parte, es menester recordar que el Estado es un conglomerado, está compuesto por diversos organismos que deben perseguir un fin, por tal razón, se propone la siguiente definición:

Es una forma de organización social, en la cual un grupo de personas que se asientan, en un lugar determinado, para obtener los recursos necesarios para la realización del bien común y para mantener su convivencia pacífica se rigen por una serie de normas vigentes y positivas creadas y aplicadas por el conjunto de órganos en los cuales la población ha delegado el ejercicio de su soberanía.

El Estado, es la organización política, dotada de atribuciones soberanas e independiente, que integra la población de un país, Hace referencia a la organización social política, coercitiva y económico, conformada por un conjunto de instituciones, que tienen la

---

<sup>1</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 26



atribución de regular la vida en sociedad. Como término polisémico, designa también a todo aquel país soberano, reconocido como tal en el orden internacional, así como al conjunto de atribuciones y órganos de gobierno de dicho país.

### **1.1.1. Elementos**

En términos generales, los elementos son condiciones para que exista una institución; en este orden de ideas, aspectos que aseguran la existencia del Estado, es decir los componentes de este, la forma en que están integrados. Al hablar de este tema se piensa en cinco elementos fundamentales que son: la población, el territorio, el ordenamiento jurídico, el poder público y la finalidad.

Es correcta esta clasificación; sin embargo, por razones del presente trabajo, se agruparán los elementos en mención en dos grandes grupos que son: externos o materiales y los internos o constitutivos, para una mejor comprensión:

#### **a) Externos o materiales**

Dentro de estos elementos se menciona la población y el territorio, los cuales se desarrollan a continuación: la población, puede entenderse como un conjunto de seres humanos que habitan dentro del territorio de cada Estado, es decir, conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social. Este elemento se encuentra implícito en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



En este elemento no se pueden dejar de lado los conceptos de nacionalidad y nación, entendida la primera como el vínculo jurídico-político que une a una persona con un determinado Estado, al tenor de lo que establece el Artículo 1 de la Ley de Nacionalidad; y nación, entendida como una sociedad natural de seres humanos con unidad de territorio, de costumbres y lengua y con una vida y conciencia comunes, es decir, que la población en términos generales es un grupo de personas que se encuentra dentro de un determinado territorio sin importar de dónde sean nacionales.

El territorio es el otro elemento externo o material del Estado y puede definirse como la circunscripción espacial dentro de la cual un Estado ejerce su soberanía. Es el elemento necesario para la existencia del Estado consistente en el espacio o soporte físico en que el Estado ejerce su poder y desenvuelve su actividad específica respecto a la comunicación humana.

El elemento territorio se encuentra implícito en el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala. es importante resaltar que todo Estado está dotado de territorio, población y soberanía, esta última radica en el pueblo, quienes democráticamente la delegan para la construcción de un Estado de derecho.

El Estado comprende una unidad en la que convergen diversas normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a las mismas en aras de garantizar la imperatividad constitucional, lo que significa que la Constitución Política de la República de Guatemala debe ser respetada en todo momento. Por otra parte, la vinculación entre el Estado y el territorio es esencialmente personal, es decir, el poder



imperio se ejerce sobre las personas que la habitan, por lo que nadie puede estar por encima de la ley.

b) Internos o constitutivos

Dentro de estos elementos se pueden encontrar el poder público, el ordenamiento jurídico y el teleológico. Estos son los que dan el soporte al Estado para que pueda cumplir con su finalidad, los cuales se desarrollan a continuación: el poder público también llamado poder político o autoridad consiste en la potestad inherente al Estado que le permite dictar normas de carácter obligatorio con el fin de regular la convivencia social de los habitantes y personas que se encuentran en su territorio.

Dentro de este elemento es imprescindible mencionar el gobierno, entendido como el conjunto de poderes públicos de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía, lo cual es congruente con el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Generalmente existe confusión entre lo que es el Estado y lo que es el gobierno, inclusive muchas personas toman como sinónimos estos conceptos, pues asocian que el gobierno es la figura del presidente, ven el gobierno como una persona individual. Sin embargo, es importante distinguir ambos conceptos y en estén sentido, el Estado es la persona jurídica o moral que representa, frente a los otros Estados, a una población asentada en un territorio con un gobierno y un sistema jurídico propio. Así el gobierno es solamente uno de los elementos constituyentes del Estado.



El concepto principal de gobierno es un conjunto de personas regidas por la autoridad de un individuo, es decir, el presidente de la República de Guatemala, que es el gobernante de una unidad política y que tiene por objeto tanto dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado, como regular una sociedad política y ejercer autoridad.

El tamaño del gobierno variará de acuerdo con el tamaño de Estado, y puede ser local, regional y nacional. Para que un gobierno pueda subsistir, deben desarrollarse algunos poderes o funciones: el poder ejecutivo, coordina y aprueba las leyes, el poder legislativo, crea las leyes, y el poder judicial, se encarga de que las leyes se cumplan.

Por otra parte, se menciona la soberanía, la cual se entiende como el poder supremo estatal que radica en el pueblo, como lo establece el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Esto quiere decir que ninguna nación extranjera puede inmiscuirse en el territorio guatemalteco, lo que constituye una eminente violación a la soberanía nacional.

Asimismo, está también el ordenamiento jurídico, el cual puede entenderse como el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que se relacionan entre sí, escalonados o jerarquizados, que rigen cada momento de la vida de ser humano. Lo que se da a entender en este elemento es la jerarquía normativa, tomando en cuenta que hay leyes constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas; cada una de las cuales tiene una función particular dentro del Estado y que deben acatarse por los habitantes. Dicho elemento se encuentra inmerso en el Artículo 153 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 5 de la Ley del Organismo Judicial.

En Guatemala, el Organismo Ejecutivo es uno de los órganos del Estado, compuesto por el Presidente de la República, el vicepresidente, los ministros, secretarías, gobernaciones departamentales y dependencias y entidades públicas descentralizadas, autónomas y semi autónomas. Dentro del marco de las funciones delegadas por la ley, son atribuciones del Organismo Ejecutivo, el ejercicio de la función administrativa, la ejecución de las políticas de gobierno con las cuales se debe coordinar con las demás entidades que forman parte de la administración descentralizada.

El elemento teleológico o finalidad, es uno de los más importantes porque todas las actividades del Estado deben concluir en garantizarles a los habitantes la protección que merecen; dicho elemento puede entenderse como el interés de todos sobre el interés de las minorías; este elemento es congruente con las normas que establecen que el bien colectivo prevalece sobre el particular. Se encuentra regulado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

### **1.1.2. Características del Estado**

Generalmente se conocen los elementos del Estado, los cuales ya fueron analizados con anterioridad; sin embargo, se ignoran las características del mismo, lo cual es de suma importancia ya que las mismas sirven para diferenciar algunos conceptos como gobierno o nación, utilizados como sinónimos del Estado, lo cual constituye un equívoco; por tal razón, se analizan las características siguientes: personalidad jurídica, soberanía y sumisión al derecho.

La personalidad jurídica puede ser de dos formas: política y moral- social. En cuanto a la personalidad moral: “El hombre necesita vivir en sociedad, esta vía de relaciones constituye un programa para lograr el fin propuesto de perfeccionamiento individual y social; como se proyecta hacia los demás, este nuevo aspecto es el que forma la personalidad moral social”.<sup>2</sup>

Se comparte la opinión del referido autor, ya que de la misma se infiere que el Estado debe hacer que prevalezca el respeto entre sus habitantes para que la sociedad se mantenga unida, en armonía, pues la persona humana juega un papel fundamental dentro del conglomerado, de manera individual o colectiva.

La personalidad política se refiere a que el Estado, en ejercicio de su poder, crea el ordenamiento jurídico coactivo que otorga el carácter de persona jurídica, que actúa y se desenvuelve en el orden existencial por medio de una estructura de órganos desempeñados por personas individuales, cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala prevé el desenvolvimiento y la dinámica de la actividad estatal, otorgando funciones específicas a los órganos que conforman el Estado de Guatemala, basándose en el principio de distribución de competencias, el cual se encuentra implícito en el Artículo 140 de dicho cuerpo legal y se basa en que cada uno de los tres organismos del Estado tenga funciones claramente

---

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 375



determinadas para que cada organismo pueda cumplir de forma concreta cada una de estas.

En cuanto a la soberanía, existe diversidad de conceptos de soberanía, pues cada autor da su punto de vista. Etimológicamente, soberanía proviene de las voces latinas *super*, que significa sobre y *omnia*, que quiere decir todas las cosas. La soberanía se entiende de la siguiente manera: “Es la manifestación que distingue y caracteriza al poder del Estado, por medio del cual se afirma su superioridad en términos propios y rigurosos de derecho sobre cualquier otro poder.”<sup>3</sup>

Cuando se dice que el Estado es soberano e independiente, no quiere decir que permanezca aislado frente a otros Estado; lo que se da a entender es que el Estado debe tener una clara separación de poderes distribuidos adecuadamente, ya que esta es la piedra angular de un Estado, para que ninguno de los organismos se inmiscuya en las funciones del otro; en otras palabra, se hace referencia a los frenos y contrapesos, con lo cual se garantiza el equilibrio de poder y se evita la anarquía y el despotismo y lo más importante, la supremacía constitucional.

En cuanto a la sumisión al derecho, ha habido discusión en cuanto a quién fue primero, el Estado o el derecho. No puede haber derecho sin un territorio determinado y sin personas a quien aplicarlo. Esto quiere decir que el Estado surgió primero y de ahí surge la necesidad de tener normas jurídicas para todas las personas.

---

<sup>3</sup> Prado, Gerardo. **Teoría del Estado**. Pág. 92



Lo anterior da lugar a formular la pregunta ¿por qué debe el Estado someterse a derecho? Pareciera contradictorio, sin embargo, es todo lo contrario; en una sociedad políticamente organizada debe haber normas de observancia general como lo establece el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente: “donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho”.

Lo que se debe tener presente es que el poder del Estado no es ilimitado, por el contrario, debe respetar ciertos parámetros para que pueda cumplir con los fines que persigue la Constitución Política de la República de Guatemala, como afirma la doctrina: “El Estado está sometido al derecho, toda su actividad ha de desarrollarse precisamente dentro de los canales señalados por esas normas, como una manera de ser que deriva de su naturaleza”.<sup>4</sup>

El autor es certero en su afirmación, ya que el Estado crea el derecho, juzga, establece y ejecuta sanciones. El Estado es también titular de derechos y obligaciones, tiene poder, soberanía y otros atributos que ejerce en un territorio determinado. Jurídicamente el Estado es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder originario y asentada en un determinado territorio.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el Estado está constituido por un conjunto de funciones jurídicas que hace comprensible el comportamiento de la comunidad

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Pág. 221

política. En este orden de ideas el Estado supone poder, dominio e imperio con las facultades y atributos que de tales suposiciones se derivan, el Estado es indispensable para la creación del derecho; sin embargo, no puede estar por encima de la ley.

### **1.1.3. Fines del Estado**

En el apartado anterior se analizó que el bien común es el fin principal del Estado; sin embargo, para ahondar más en el tema, se estudian otros fines, ya que, si bien es cierto, el fin fundamental del Estado es el bien común, deben haber otros que sean de suma importancia y complementarios ésta, como se señala a continuación: “subjetivos, porque el Estado debe conseguir la participación del poder en el establecimiento del orden; objetivos, destinados a un objeto elevado y superior, que está en relación con las necesidades de los habitantes; universales, que conciben los fenómenos de la historia como el desarrollo de una actividad que se propone alcanzar un objeto universal”.<sup>5</sup>

La afirmación del citado autor se comparte, ya que el Estado debe, como lo establece el Preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente: “Organizar jurídica y políticamente al Estado”. Este es el fin de la Constitución Política de la República de Guatemala; cómo se logra tal fin, mediante el establecimiento de organismos que lleven funciones específicas que establezcan las normas, en este caso se da la distribución de competencias al organismo ejecutivo, legislativo y judicial.

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág. 86



Se deduce que la Constitución Política de la República de Guatemala se basa en aspectos históricos, como lo establece el preámbulo en su parte conducente: “Inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural”.

Cuando los constituyentes positivizaron los mandatos en la Constitución Política de la República de Guatemala, se basaron en la protección a los derechos humanos, porque algunos de ellos han sido vulnerados a lo largo de la historia; y es de hacer notar que hay instrumentos internacionales que son anteriores y que ordenan a los Estados el respeto y primacía de estos.

Es por ello que, para alcanzar sus fines, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos; por tal razón, aparece realizando diversos hechos o actos materiales, jurídicos, acciones y procedimientos, que se ejercen a través de facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere.

## **1.2. El derecho**

Es imperativo que se creen normas jurídicas para que rijan la conducta de las personas en un territorio determinado para evitar abusos; el rol de crear las normas le corresponde al organismo legislativo; estos hechos y actos a través de los cuales actúa, administra los diferentes medios con los que cuenta para que de manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades públicas, papel que le corresponde al organismo ejecutivo; y cuando son vulnerados, el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, entre



particulares o entre particulares y el Estado, a través de la sentencia, papel que corresponde al organismo judicial.

En el orden de ideas anterior, se define al derecho de la siguiente manera: “Un sistema coactivo de normas generadoras de autorizaciones y deberes que tienen por objeto, ordenar de cierto modo la conducta de los hombres, dentro de las relaciones sociales que establecen tendencias a la satisfacción de sus necesidades en una organización estatal determinada, con el fin de mantener dicha organización y lograr la realización de los intereses a ella inherentes”.<sup>6</sup>

Se puede hacer notar que la afirmación del profesor Alvarado Polanco evidencia que el derecho es un sistema, lo que implica que debe existir interconexión con las normas y se resalta la coercitividad, característica esencial que no puede faltar en la definición del derecho, puesto que constituye la piedra angular de éste y que la diferencia de las normas morales o convencionales; aunado a ello, se menciona el fin de tales normas yes para que exista orden entre las personas que integran la sociedad.

Es importante mencionar el origen etimológico del concepto derecho. “Derecho proviene del latín *directum*, es decir directo, derecho; a su vez, del latín *dirigere*, es decir, enderezar, dirigir, ordenar, guiar. En consecuencia, en sentido lato, quiere decir recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro, mientras que en sentido restringido es tanto como *ius*”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Alvarado Polanco, Romeo. **Introducción al derecho I**. Pág. 29

<sup>7</sup> **Op. Cit.** Pág. 40



Lo expresado por Ossorio es indispensable, porque se necesita conocer el origen del término derecho porque denota la idea de cumplimiento de algo sin desviarse, rectitud de algo. Pero la definición de Alvarado Polanco engloba elementos importantes para comprender mejor el concepto como, ya que las reglas y principios están debidamente estructuradas y por esta razón, es preferible esta palabra que la de conjunto.

Lo que definitivamente no puede dejarse de lado es el carácter coactivo, ya que es la piedra angular del concepto derecho, pues sus preceptos se imponen frente a todos o sea, *erga omnes* hasta en contra de su voluntad. La definición del segundo autor citado también parece acertada, ya que hace referencia a los valores jurídicos los que dan los parámetros para llevar a la práctica todo el carácter coercitivo de las normas.



## CAPÍTULO II

### 2. Estudio de los municipios dentro del derecho municipal

En este capítulo se hace referencia al derecho municipal y al municipio comenzando con sus aspectos históricos porque se necesita conocer como surgen y de ahí la importancia que reviste este tema importante, su definición, los elementos que conforman el municipio, los cuales deben tenerse en cuenta para estudiar a profundidad qué hacen y quienes lo conforman.

#### 2.1. Aspectos históricos

Según la doctrina el vocablo municipio: “Proviene del sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacer cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de las dos palabras surgió el término latino *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de la comunidad. De aquí deriva el concepto *múnicepe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también se encuentra el término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Martínez Gil, Pablo. **El municipio, la ciudad y el urbanismo**. Pág. 200

Como se puede apreciar, el municipio tiene su origen en la necesidad del ser humano de organizarse y dirigir su actuar, ya que aisladamente es imposible satisfacer sus necesidades de las personas, pues si analiza el vocablo etimológico, se evidencia que existen cargas u obligaciones para determinadas personas que son los funcionarios y empleados que conforman a la autoridad municipal.

En el segundo vocablo etimológico, se hace referencia a hacer algo en beneficio de la persona, es decir, que se toman en cuenta los servicios públicos para todas las personas dentro del municipio, ya que se necesita atender a la totalidad de los habitantes de una pequeña circunscripción territorial.

De todo lo expuesto, se deduce que el concepto municipio debe ir encaminado hacia ciertos objetivos y metas y el derecho proporciona los preceptos para regular el desenvolvimiento de las distintas actividades que deberá llevar a cabo el ser humano organizado y encaminado a la búsqueda del logro de sus fines. 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 esta institución.

Una vez analizado lo anterior, es momento de tener en cuenta los antecedentes, pero del derecho municipal y en este sentido se afirma que: "Cuando la Corona de Castilla organizó la administración de las Indias, en los albores de la Edad Moderna, implantó en estos territorios el mismo régimen municipal que tenían sus antiguas ciudades. En los municipios americanos, como en los de la metrópoli, el Derecho de la época reconocía la existencia de cabildos abiertos, a los que, concurrían todos los vecinos del lugar, y

cabildos cerrados u ordinarios, en los que participaban únicamente los regidores y demás magistrados municipales”.<sup>9</sup>

Es importante la afirmación anterior, ya que de forma concreta se refiere al momento histórico en que cobra auge el derecho municipal y si bien es cierto, desde la antigüedad se tenía en cuenta la noción del municipio, no fue sino hasta la edad moderna cuando surge una disciplina que se encarga del estudio de los cabildos abiertos, que todavía existen, entonces se puede decir que la edad moderna marcó el inicio del derecho municipal como rama del derecho.

## 2.2. Definición

El derecho municipal se puede definir como: “La rama científicamente autónoma del derecho 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 la ciencia del urbanismo”.<sup>10</sup>

El derecho municipal como afirma el autor constituye una rama del derecho público, cuestión acertada porque necesariamente interviene la administración municipal, es decir, que no se centra solo en la relación entre particulares, por eso es que también la vincula con el derecho administrativo; también hace énfasis al urbanismo, puesto que es

---

<sup>9</sup> Noboa Reyes, Andrea. **Antecedentes históricos del derecho municipal**. Pág. 5

<sup>10</sup> Hernández, Antonio. **Derecho municipal**. Pág. 1



un tema esencial que no puede faltar al hacer un estudio profundo del municipio y de derecho municipal.

También se puede definir de la siguiente manera: “Conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.<sup>11</sup>

La afirmación anterior es esencial porque menciona que el derecho municipal tiene diversas leyes para regular el actuar del gobierno local, lo cual es esencial tenerlo en cuenta en Guatemala, pues el estudio esencial del municipio es la organización y funcionamiento del gobierno municipal, sus atribuciones y obligaciones que convergen para garantizar el bienestar de la población.

### **2.3. Su objeto de estudio**

El objeto de estudio del derecho municipal no es otra cosa que los municipios así como los elementos importantes, por lo que en estos se debe profundizar y en este orden de ideas, se define al municipio de la siguiente manera: “Es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Rendon Huerta, Teresita. **Derecho municipal**. Pág. 797

<sup>12</sup> **Ibid.** Pág. 201



Es interesante la afirmación anterior porque demuestra que el municipio se conforma por diversidad de personas dentro de un lugar determinado y su fin es organizar una pequeña comunidad para la convivencia y armonía, también hace énfasis en las normas jurídicas que la conforman.

También se puede definir al municipio como: “La primera o menor de las corporaciones de derecho público integrada por las autoridades y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas”.<sup>13</sup>

La definición anterior denota la idea de un pequeño gobierno en un territorio específico, por eso se habla de corporaciones de derecho público, puesto que se enfoca en las autoridades municipales quienes poseen funciones establecidas en beneficio de la colectividad, es decir, que se incluye al bien común.

Asimismo, se puede definir al municipio de la siguiente manera: “El municipio es la institución básica de la vida política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población donde cada persona puede interactuar con las autoridades. Como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su

---

<sup>13</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 248

personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria”.<sup>14</sup>

En la definición anterior, se agregan otros elementos fundamentales para el municipio como las costumbres y tradiciones de las comunidades pequeñas, que también se compone por personas a quienes se les deben respetar estas, de manera que nuevamente se hace énfasis en el bien común.

Haciendo una interpretación de lo expuesto por los citados autores, se puede que el municipio es una persona jurídica porque posee capacidad para adquirir derecho o facultades, ejercerlos, contraer obligaciones y cumplirlas; es de índole política porque sus autoridades son electas por sufragio universal y secreto cada determinado período, para el caso de Guatemala cada cuatro años; es de índole social porque debe tender a satisfacer intereses de la colectividad.

Esta persona jurídica se conforma por un grupo, una colectividad de seres humanos ubicada en una determinada área del territorio de un país. En otras palabras, el municipio es el gobierno local por excelencia, cuya misión es representar y movilizar a la ciudadanía. El municipio es un efecto de la sociabilidad porque convergen personas de diferentes culturas, razas y con diferentes costumbres a quienes no se les debe excluir por ningún motivo, de modo que se denota una tendencia para institucionalizar las relaciones sociales.

---

<sup>14</sup> Reynoso Soto, Rosa María y Miguel Ángel Villafuere Eudave. **Manual básico para la administración pública municipal**. Pág. 2



## 2.4. Elementos

En el capítulo anterior, se hizo referencia a los elementos del Estado, pero en este se deben analizar los elementos que conforman el municipio, pues también posee elementos indispensables que no son más que las condiciones para su existencia; en este sentido, existe uniformidad de criterios en cuanto a que los elementos del municipio son los siguientes: la población, el territorio y la autonomía municipal.

“Los fundamentos necesarios para la existencia del municipio son la población, el territorio y la autonomía municipal. De estos elementos, el de mayor importancia es la población, según puede observarse en los pequeños municipios, donde este elemento crea las relaciones vecinales y el municipio técnicamente no existe sin esas relaciones. En los grandes municipios, donde se asientan grandes ciudades, tales relaciones se pierden y se mantienen, débilmente, a nivel de barrio o de colonia urbana”.<sup>15</sup>

Se comparte la opinión del referido autor, porque les da prioridad a las relaciones humanas, pues sin importar el tamaño de las poblaciones, las mismas deben prevalecer, aunque sea en menor intensidad, pero no pueden ser nulas, entonces tener en cuenta a la persona humana siempre es positivo, inclusive es una obligación como lo regula el Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que hace referencia a las obligaciones del Estado y en este sentido, se busca que se establezca un parámetro de respeto al conglomerado.

---

<sup>15</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 191

El autor menciona los elementos básicos para entender la importancia del municipio aunque el Artículo 8 establece de forma explícita los elementos que deben converger y al efecto establece: “Integran el municipio los elementos básicos siguientes: a) La población. b) El territorio. c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción. d) La comunidad organizada. e) La capacidad económica. f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar. g) El patrimonio del municipio”.

De la transcripción de la norma citada, se evidencia que el Código Municipal agrega la capacidad económica, la comunidad organizada y el patrimonio, tampoco se puede aseverar taxativamente que sean los únicos, puesto que en el municipio convergen otros elementos como el ordenamiento jurídico, que es de suma importancia para que la autoridad municipal pueda desarrollar sus funciones adecuadamente, así como también la costumbre que varía en cada lugar y el presupuesto para llevar a cabo tales actividades, por lo que se mencionan estos elementos.

a) El concejo municipal

El concejo municipal es un elemento indispensable dentro del municipio porque es la autoridad que rige el orden dentro del municipio y su regulación la constituye el Artículo 9 del Código Municipal, el cual establece: “es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la

cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal dentro de las sesiones que deben llevarse a cabo dentro de este organismo”.

Nótese que la autoridad municipal, al tenor de la referida norma no es el alcalde, sino que el concejo municipal que es un órgano colegiado, pues se conforma por diversas personas quienes toman las decisiones que pueden afectar o beneficiar al municipio; el alcalde es la autoridad administrativa superior, quien ejerce la personería jurídica del municipio.

El Artículo 33 del Código Municipal regula también lo relativo al gobierno municipal, principalmente regula la función principal del concejo municipal que es ejercer el gobierno del municipio. Otra norma que regula el gobierno del municipio es el Artículo 52 de dicho cuerpo legal, ya que hace referencia al alcalde y su función principal de ser el representante legal. También están los síndicos y concejales, cuya regulación legal se encuentra en el Artículo 54 del citado cuerpo normativo y ejercen la representación judicial.

Además, hay otra autoridad que es el juez de asuntos municipales, cuya regulación legal está en el Artículo 161 del Código Municipal, pues cada municipio puede crear los

juzgados de asuntos municipales que crea convenientes según las necesidades de los municipios.

Tampoco puede dejarse de lado a la policía municipal, cuya regulación es el Artículo 79 del Código Municipal, el cual establece que: “El municipio tendrá, si lo estima conveniente y cuenta con los recursos necesarios, un cuerpo de policía municipal, bajo las órdenes del alcalde. Se integrará conforme a sus necesidades, los requerimientos del servicio y los valores, principios, normas y tradiciones de las comunidades”.

Es importante resaltar que la policía municipal juega un papel fundamental para velar por el orden de los municipios, quienes se encargan principalmente de velar por el orden del tránsito en cada municipio y dependen jerárquicamente del alcalde; los integrantes de la policía municipal deben actuar con valores, principios y normas, bajo el respeto del derecho consuetudinario; deben velar porque se cumplan las ordenanzas y acuerdos municipales que se emitan.

#### b) Población

La población es el elemento más importante que debe existir dentro del municipio y se puede definir de la siguiente manera: “El conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y

ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local".<sup>16</sup>

La población es uno de los elementos principales del municipio porque son los sujetos que están asentados, el cual está formado por el conjunto de personas que habitan y conforman el municipio; en este orden de ideas, la importancia del recurso humano radica en el desarrollo, porque representa la riqueza del municipio sin importar la clase social a la que pertenezca.

Aquí es importante hacer la distinción entre el vecino y transeúnte quienes forman parte de la población de los municipios, pues para el efecto el Artículo del Código Municipal hace referencia concretamente a estos sujetos y es que el vecino es la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza.

Por su parte, el transeúnte, es la persona que se encuentre accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad en otra, por ejemplo, si una persona nació en el municipio de Guatemala, es vecino de ahí, pero si viaja a San Lucas Sacatepéquez, ahí será trasunte. Se presume el ánimo de residir por la permanencia continua durante un año en una circunscripción municipal, cesando esa presunción si se comprobare que la residencia es accidental.

---

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 3



### c) Territorio

El territorio es la circunscripción en la cual la autoridad municipal ejerce sus funciones, dicha circunscripción puede darse de distintas formas y para el efecto vale la pena mencionar lo que para el efecto regula el Artículo 23 Ter del Código Municipal para tener una noción más clara de este importante elemento.

En este orden de ideas, la norma citada regula lo siguiente: “Las formas de ordenamiento territorial municipal establecidas en este Código como paraje, cantón, barrio, zona, colonia, distrito, lotificación, asentamiento, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial municipal, corresponde definir las al Concejo Municipal, quien deberá formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio, emitiendo las ordenanzas y reglamentos que correspondan. En todo caso, las lotificaciones, asentamientos, apreciamentos, colonias, fincas y demás formas de ordenamiento territorial municipal que desarrollen proyectos de urbanización, deberán contar con licencia municipal”.

De la transcripción de la norma citada se puede deducir que el territorio es un lugar concreto, pero según el país se le puede denominar de diversas maneras y para el caso de Guatemala, existen múltiples formas de llamarle al territorio del municipio; pero es importante tener en cuenta el establecimiento de esta porción geográfica debe respetarse ya que es donde las autoridades municipales desarrollan sus actividades y la fiel consecución de sus fines. Este territorio para su organización, en otras palabras, es una limitación a las competencias del municipio.



d) Ordenamiento jurídico

El calificativo jurídico obedece a que los municipios deben tener una normativa que rijan la estructura, naturaleza, organización, funcionamiento, deberes, atribuciones y obligaciones de las autoridades, así como las competencias y los medios de impugnación contra la autoridad municipal por parte de los ciudadanos.

Todo ello tiene su asidero del Artículo 253 al 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala; la normativa que regula todo el qué hacer de los municipios es el Código Municipal, que es la normativa genérica que establece la organización y funcionamiento de los municipios, así como de sus autoridades respectiva.

También se resalta la Ley Electoral y de Partidos Políticos por el proceso de nombramiento de los miembros del Concejo Municipal y del alcalde, síndicos y concejales; la Ley del Organismo Judicial que es de aplicación general para el ordenamiento jurídico de Guatemala, entonces no puede dejar de mencionarse, la Ley en Materia de Antejucio, por la inmunidad que goza el alcalde municipal.

No debe dejarse de lado a la Ley de Servicio Municipal que regula la relación funcional entre el municipio y los servidores públicos municipales, es decir, que poseen su propia normativa en temas de contratación de personas, salarios y todo lo concerniente a los derechos laborales; el Código de Salud, porque es necesario velar por el derecho a la salud de los habitantes del municipio, además que es un mandato establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.



La Ley de Parcelamientos Urbanos, que es preponderante porque regula los contratos de arrendamiento; la Ley Orgánica del Presupuesto para la emisión de sus recursos económicos dentro del municipio; y la Ley del Instituto de Fomento Municipal.

e) El derecho consuetudinario del lugar

El estudio del derecho consuetudinario al hablar de los elementos del municipio no puede dejarse de lado, ya que Guatemala es un país pluricultural y existen diversidad de municipios donde habitan pueblos indígenas a quienes se les deben respetar sus costumbres y tradiciones, su cosmovisión y herencia cultural al amparo del Artículo 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala, incluso existe protección a nivel internacional para estos pueblos.

Se define el derecho consuetudinario como: “el conjunto de normas que regulan las relaciones sociales en las comunidades indígenas con base en las costumbres jurídicas. Así mismo, descubre todo un ámbito de relaciones intracomunitarias regidas por costumbres que tienen el carácter de jurídicas en el interior del grupo étnico, porque crean obligaciones entre las partes y porque regulan las relaciones sociales funcionando como elementos de control social asociados a ciertos valores”.<sup>17</sup>

La definición anterior es acertada, pero hay que aclarar que derecho consuetudinario no es sinónimo de costumbre, lo que diferencia a ambos es que la costumbre radica en la

---

<sup>17</sup> López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I.** Pág. 61



práctica que realiza el grupo, mientras que el derecho consuetudinario es el conjunto de normas que regulan esas prácticas, en otras palabras, es la vía para que las comunidades indígenas puedan llevar a cabo los usos del lugar.

Se puede aportar una definición de derecho consuetudinario como el conjunto de normas jurídicas no escritas, de origen popular, las que son impuestas por el uso popular de una comunidad indígena, las que regulan la conducta de las personas dentro de las comunidades indígenas, las que son aceptadas, respetadas, practicadas y cumplidas espontáneamente por los miembros de la comunidad, de modo que este derecho es fundamental para garantizar la protección de las comunidades indígenas sin excepción alguna.

El derecho consuetudinario del lugar es tan importante que el Artículo 65 del Código Municipal regula la consulta a las comunidades indígenas de la siguiente manera: “Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas”.

Con la transcripción de la norma citada se puede establecer la importancia del derecho consuetudinario para la protección de las personas de ascendencia indígena que habitan dentro del municipios, ya que por medio de esta consulta se pueden evitar la realización de acciones que les perjudiquen.



f) El presupuesto

También se le denomina elemento financiero y se refiere al presupuesto que debe el municipio para cumplir con su la finalidad, pero debe regirse por la Ley Orgánica del Presupuesto, pues al tenor del Artículo 2 del cuerpo legal citado, están sujetas a las disposiciones de la presente ley: "a) los Organismos del Estado; b) Las entidades descentralizadas y autónomas; c) Las empresas cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado, en lo relativo a los fondos públicos; d) Los Organismos Regionales e Internacionales en los programas o proyectos que reciban, administren o ejecuten fondos públicos.

Las Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones sin fines de lucro que reciban, administren o ejecuten fondos públicos, respecto de los mismos, para proveer servicios delimitados por esta ley; f) Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos; g) Los Fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales; y h) Las demás instituciones que conforman el sector público.

Haciendo una interpretación del referido Artículo, se puede establecer que el municipio encuadra en la literal b), ya que es una autónoma legalmente, pero a pesar de ello debe regirse al cuerpo legal citado para la asignación presupuestara y cumplir con la finalidad de prestar servicios públicos para que toda la población tenga beneficios sin excepción alguna.



## CAPÍTULO III

### 3. La función pública

Los protagonistas de la función pública son los funcionarios y empleados públicos, a quienes la ley les impone una gama de atribuciones e implica el sometimiento de estos a la ley, cuestión que se menciona desde el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala en la parte conducente donde establece: “que gobernantes y gobernados se sometan con absoluto apego a derecho”.

La función pública es esencial, puesto que pretende evitar el abuso de poder por parte de quienes ejercen una autoridad, pues deben obedecer al superior, cuando la orden sea legal, servir a los particulares y principalmente debe imperar el sometimiento absoluto al derecho para evitar que existan responsabilidades.

#### 3.1. Definición

Se puede definir la función pública de la siguiente manera: “La actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad de donde proviene su inderogabilidad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Márquez, Daniel. **Atribuciones, función pública y servicio público**. Pág. 48



La afirmación anterior se comparte, ya que de forma concreta hace referencia a imperatividad que la ley les impone a los funcionarios y empleados públicos para que cumplan con sus funciones, pero no en beneficio personal, sino que están al servicio del pueblo, de ahí que se mencione el interés público; la función pública abarca la actividad principal de los tres organismos del Estado.

### **3.2. Naturaleza jurídica**

Este tema trata sobre el deber de obediencia porque: “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir la ley”.<sup>19</sup>

El estudio de la naturaleza jurídica de la función pública pretende dar a conocer diversas teorías sobre la obediencia que se da en las relaciones de subordinación y supraordinación siendo estas: la obediencia absoluta, la obediencia por orden reiterada y la obediencia debida o con derecho a examen.

#### **a) La obediencia absoluta**

Esta teoría explica que: “El subordinado debe cumplir toda orden del superior sin posibilidad de analizar el contenido, formalidad ni legalidad de ésta, aun cuando sea contraria a derecho. Nace la teoría ligada al absolutismo, en el entendido que la voluntad

---

<sup>19</sup> Universidad de Costa Rica. **El deber de obediencia en la administración pública.** Pág. 1

del soberano es Ley, por lo que ninguna responsabilidad cabe al subordinado por la ejecución de sus órdenes, quien sería sólo un instrumento carente de voluntad”.<sup>20</sup>

Lo que el referido anterior da a entender, es que existe una orden taxativa para obedecer al superior jerárquico o supra ordenado sin importar la legalidad o ilegalidad de la orden, por eso se basa en el absolutismo, pues quien ordena está por encima de la ley.

Es importante resaltar que esta teoría no es aplicable en la legislación guatemalteca, pues se daba en la antigüedad con la monarquía absoluta, la responsabilidad en esta teoría es única y exclusivamente para el funcionario de mayor jerarquía pues es quien manda, el funcionario de menor jerarquía es quien obedece, por lo que no tiene ninguna responsabilidad, situación que no se concibe en Guatemala.

#### b) La obediencia relativa

Según esta teoría: “Desde el instante que el funcionario inferior puede calificar la orden que recibe y el deber de obediencia así será más amplio o más restringido en la medida en que estén precisadas las posibilidades de tal calificación en el derecho positivo”.<sup>21</sup>

Esta teoría tiene la particularidad que si la orden es ilegal, los funcionarios y empleados públicos tienen la obligación de consultar al superior jerárquico si la realiza o no, pues si

---

<sup>20</sup> Díaz Ruiz Giovani David. **La obediencia como causa de inculpabilidad en el ordenamiento penal guatemalteco**. Pág. 13.

<sup>21</sup> López Navarrete, Patricio. **Consideraciones sobre el deber de obediencia en la función pública**. Pág. 86

el funcionario público superior se arrepiente y desiste, entonces el inferior ya no tiene que ejecutar esa orden, porque en este caso la responsabilidad sería para el que la realizó, es decir para el de menor jerarquía administrativa, si por el contrario, el funcionario de mayor jerarquía, a pesar de la consulta que le hace el subordinado, le ordena cumplir el mandato, por eso se le llama también a esta teoría por orden reiterada, entonces éste último queda exento de responsabilidad de cualquier índole.

c) La obediencia debida o con derecho a examen

Aquí es importante tener en cuenta la ley porque: “La potestad es un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y constituido. Entonces la potestad debe regirse por el principio de legalidad”.<sup>22</sup>

Esta teoría es la que adopta la legislación guatemalteca, porque el órgano inferior recibe una orden tiene la obligación y el derecho de analizarla antes de cumplirla; si encuentra que la orden viola la ley, no tiene obligación legal de obedecer. Esta teoría está en una posición intermedia entre las otras dos. A criterio personal esta teoría es la más justa tanto para quien manda como para quien obedece para no incurrir en responsabilidad.

Esta teoría es la que recoge la legislación guatemalteca, por lo cual es indispensable mencionar el Artículo 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual preceptúa: “No obligatoriedad de ordenes ilegales. Ningún funcionario o empleado

---

<sup>22</sup> Zúñiga Rodríguez, Laura. **La obediencia debida consideraciones dogmáticas**. Pág. 4

público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.”

El Artículo antes citado es el que recoge la teoría de la obediencia debida o con derecho a examen y se llama así porque si la orden dada por el funcionario de mayor jerarquía constituye algún delito, el de menor jerarquía debe abstenerse de ejecutarla porque de lo contrario ambos incurren en responsabilidad, esto es así porque existe responsabilidad solidaria tanto del que manda como del que obedece.

Esta teoría también se encuentra inmersa en el Artículo 12 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Público, el cual preceptúa en su parte conducente: “Ninguna persona sujeta a la aplicación de la presente ley será relevada de responsabilidad por haber procedido en cumplimiento de orden contraria a la ley dictada por funcionario superior, al pago, uso o disposición indebidos de los fondos y otros bienes que sea responsable”.

La norma transcrita hace referencia exclusivamente a los funcionarios y empleados públicos como sujetos activos de la ley, pues son las personas que generalmente encuadran su conducta en actos prohibidos por las leyes con el ánimo de obtener un beneficio personal y es lo que se debe evitar porque son servidores de la sociedad y los puestos que ostentan no deben servir para sus intereses personales sino que deben anteponerlos al interés de la colectividad, esto en virtud de no ejercer la función pública con transparencia después de jurar fidelidad a la Constitución política de la República de Guatemala.



### **3.3. Los principios de legalidad y juridicidad como fundamentos de la función pública**

La legalidad y la juridicidad constituyen dos principios fundamentales que deben de regir en la función pública, es decir, que los funcionarios y empleados públicos no puede actuar por su libre albedrío, sino que se rigen por las normas jurídicas.

#### **a) Legalidad**

“Legalidad significa conformidad con la ley.. Se llama así a aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal manera que todos sus actos deben ser conforme a esta bajo la pena de invalidez. Se entiende que se refiere a los actos de los funcionarios que no pueden incidir sobre los derechos subjetivos de los ciudadanos, limitándolos o extinguiéndolos”.<sup>23</sup>

La legalidad, como su nombre lo dice, proviene de la ley, es decir, de las normas jurídicas de observancia obligatoria que deben regir dentro del Estado de Guatemala, comenzando por la Constitución Política de la República de Guatemala como la ley suprema del Estado de Guatemala y siguiendo por las leyes constitucionales, seguidamente de las leyes ordinarias, las reglamentarias y las individualizadas, es decir, toda la pirámide de Hans Kelsen, porque todas estas regulan diversos temas que es necesario tener en cuenta para cada actividad que el ser humano realiza, de manera que las leyes del ordenamiento

---

<sup>23</sup> Ventura, Corel. **El principio de legalidad**. Pág. 117



jurídico regulan la conducta de los sujetos dentro de la sociedad políticamente organizada.

#### b) Juridicidad

“El principio de juridicidad es un elemento primordial que se emplea para reconocer los derechos inherentes a la persona; además para la protección y aún para el incentivo de tales derechos”.<sup>24</sup>

Es importante resaltar que el principio de juridicidad es fundamental también, ya que hace énfasis en la aplicación de la doctrina, los principios generales del derecho además de la ley, con lo que se demuestra que no solamente la ley es fundamental en esta disciplina jurídica, sino además, en la doctrina, ya que de la doctrina surge diversidad de instituciones que se aplican en el derecho administrativo, por lo que es importante tener en cuenta estos dos principios, pues como se dijo al inicio de este apartado, estos constituyen líneas directrices para la creación de normas jurídicas en materia administrativa, pero también para la interpretación y aplicación de las mismas.

### **3.4. Consecuencias del incumplimiento de la función pública**

Cuando cualquier funcionario público no cumple con los parámetros legales, está sujeto a sanciones por lo que es importante analizar el Artículo 155 de la Constitución Política

---

<sup>24</sup> Reyes Riveros, Jorge. **El principio de juridicidad y la modernidad.** Pág. 86



de la República de Guatemala el cual establece: “Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren”.

Nótese que el citado artículo contiene inmersas diversas responsabilidades para los servidores públicos que estando en el ejercicio de su cargo cualquiera que este sea y si hacen caso omiso a la ley, es decir, contravienen el principio de legalidad, serán sancionados.

La base para deducir responsabilidad a los servidores públicos se encuentra regulada del Artículo 154 al 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dentro de los cuales únicamente se regula la responsabilidad civil y penal, mas no así la administrativa que se regula en la Ley de Probidad y Responsabilidad de Empleados y Funcionarios Públicos y estas sanciones son las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la función pública, pero esta última también regula la responsabilidad penal y la civil.

a) Consecuencia de índole penal

Este tipo de responsabilidad debe ejercitarse mediante la presentación de denuncias o querellas ante el Ministerio Público o ante los órganos jurisdiccionales del ramo penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente, específicamente por los delitos de abuso de autoridad e incumplimiento de deberes.



El Artículo 10 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos preceptúa: “Genera responsabilidad penal la decisión, resolución, acción u omisión realizada por las personas a que se refiere el artículo cuatro de esta ley y que, de conformidad con la ley penal vigente, constituyan delitos o faltas”.

La responsabilidad penal está relacionada por la comisión de delitos, es por ello por lo que el Código Penal contempla un apartado especial donde se regulan los delitos que pueden cometer los funcionarios públicos, cuyo bien jurídico tutelado es la administración pública, donde el sujeto activo de los delitos siempre será un servidor público.

El tipo penal de abuso de autoridad está regulado en el Artículo 18 del Código Penal, reformado por el Artículo 14 de la Ley Contra la Corrupción preceptúa: “Comete delito de abuso de autoridad, el funcionario o empleado público que, abusando de su cargo o de su función, ordenare, realizare o permitiere cualquier acto arbitrario o ilegal en perjuicio de la administración pública o de terceras personas, sean particulares, funcionarios o empleados públicos, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones de este Código”.

La norma citada es importante tomarlo en cuenta, ya que los servidores públicos pueden incurrir en cualquier delito en contra de la administración pública; pero por ser funcionario o empleado público y realiza cualquier acto sin apego a las leyes o reglamentos internos, incurre en el delito de abuso de autoridad, ya que la jerarquía administrativa conlleva a la toma de decisiones importantes para la administración y los particulares, es decir, puede tener repercusiones de diversa índole. Es por ello por lo que una persona que ocupe un



alto cargo debe ser cuidadoso en su actuar y limitarse solamente a realizar lo que permite la ley.

b) Consecuencia de índole civil

El Artículo 1645 del Código Civil regula la responsabilidad civil; dicha norma preceptúa: “Toda persona que cause daño o perjuicio a otra, sea intencionalmente, sea por descuido o imprudencia, está obligada a repararlo, salvo que demuestre que el daño o perjuicio se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Se puede inferir que lo fundamental de la norma citada es el resarcimiento de daños al perjudicado por cualquier causa, salvo que sea de forma intencional, por ejemplo, que los encargados de la construcción y mantenimiento de carreteras no realicen los trabajos correspondientes en el tiempo indicado, puede ocasionar perjuicios para quienes transiten en ellas, en cuyo caso el perjudicado tiene el derecho a solicitar a la autoridad que le pague una cantidad de dinero en concepto de daños y perjuicios, esta es la indemnización.

En el Artículo 9 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos define este tipo de responsabilidad en los términos siguientes: “La acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre



la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta”.

La culpa se presume mientras no se pruebe lo contrario, por lo que, el funcionario debe demostrar que no incurrió en la acción para quedar exonerado de responsabilidad y con ello evitar pagar daños y perjuicios, porque si no lo prueba, deberá realizar el pago según los parámetros que el juez le imponga.

La responsabilidad civil, se ejercita mediante la interposición de demandas, específicamente dentro del juicio sumario de responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos según lo establecido en el Artículo 229 numeral 4º y 246 del Código Procesal Civil y Mercantil para deducir daños y perjuicios causados al Estado.

c) Consecuencia de índole administrativa

El Artículo 8 de la Ley de Probidad de Empleados y Funcionarios regula: “Cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo, cuando se incurriere en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados a prestar sus servicios; además, cuando no se cumplan, con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendados y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien se incurra en falta o delito”.



Es importante la forma en que se regula este tipo de responsabilidad, sobre todo el aspecto relacionado al incumplimiento de leyes y reglamentos, ante esta situación cabe la pregunta ¿de qué forma se puede incumplir la ley dentro de la administración pública?, la respuesta se encuentra en el ejercicio de la competencia administrativa, es decir, las atribuciones que la ley de forma concreta les impone a los funcionarios y empleados públicos de cualquier dependencia y cualquier cargo que tengan.

La forma de deducirle al funcionario responsabilidades administrativas externas es por el sistema de control a petición de parte, en este caso el perjudicado, que podría ser un particular, debe utilizar los medios de defensa legal y de encontrarse culpable el funcionario deviene la destitución de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil.

En resumen, la responsabilidad administrativa derivada de los funcionarios y empleados públicos puede darse cuando emite una resolución en contravención de una norma concreta, pero que no reúne las características de delito, sino la sanción es a lo interno de la dependencia donde se cometió la ilegalidad.



## CAPÍTULO IV

### **4. Cuestionamiento al funcionamiento de COVIAL; y la opción de delegar la conservación de la red vial a las Municipalidades en sus municipios**

Para nadie es un secreto que las carreteras de Guatemala están en pésimas condiciones, inclusive así lo muestra un informe: “En los 25 años, en promedio la red vial del país ha crecido en 216 kilómetros por año, siendo su cénit de crecimiento del 1995-1999 en el gobierno del PAN con 369 km/año, el punto más bajo del 2000-2004 (FRG), con 83 km/año y en el período pasado de 2016-2020 de apenas 163 km/año. Pero no sólo es lentamente construida sino además la red vial es de mala calidad. Guatemala figura en el puesto 132 de 141 del mundo con una calificación magra de 24.10 en el citado índice.<sup>3</sup> La pobre calidad y mantenimiento se traslada a que, por ejemplo, la velocidad promedio en las carreteras principales del país, la CA-1, CA-2 y CA-9) en promedio, haya decrecido en más de 30% a 35, 42 y 38 km/hora a datos de 2017 cuando en el 2000 se transitaba a 53, 55 y 60 km/hora, respectivamente”.<sup>25</sup>

Lo explicado en el referido informe evidencia que Guatemala se encuentra entre los puestos más bajos de calificación en cuanto a la infraestructura vial y esto es preocupante porque a nivel mundial se evidencian las falencias que acontecen en el país y que pareciera un problema que no tiene solución.

---

<sup>25</sup> <https://lahora.gt/opinion/luisfernando/2021/10/06/el-problema-de-la-infraestructura-vial-en-guatemala-el-deficit-parte-1/>. (Consultado: 28 de agosto de 2023)



Cada cuatro años que el Estado de Guatemala cambia de administración conlleva renovación de personal, puesto que asumen en importantes puestos diversos funcionarios y empleados públicos quienes no tienen la intención de mejorar las carreteras, sino que buscan solamente su beneficio personal, puesto que engañan a la población con ofrecimiento falsos que las personas tienen la certeza que no cumplirán, lo cual ocasiona que no se preocupen por el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial en el país.

Esta problemática se puede evidenciar en que en algunos lugares no existen carreteras asfaltadas y donde sí las hay, nunca han recibido mantenimiento o al menos no en la proporción que merecen según la circulación de vehículos a diario, pues la mayoría de carreteras no están aptas para la circulación de vehículos, más aun tratándose del transporte pesado.

Lo anterior da la pauta de la existencia del poco avance en la reconstrucción y construcción de carreteras en el país, dejando aún más en el olvido aquellos municipios en donde el presupuesto de las municipalidades se ve limitada para cumplir con al menos la reconstrucción de carreteras y demás vías de acceso que forman la infraestructura vial no están en óptimas condiciones para transitar, lo cual ocasiona accidentes día tras día.

#### **4.1. Unidad Ejecutora de Conservación Vial de la Red Vía del País -COVIAL-**

En Guatemala existe una unidad cuya función esencial es mantener en buen estado las carreteras del país, se trata de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial de la Red Vía



del País, más conocida como COVIAL fue creada por medio del Acuerdo Gubernativo 736-98 del Presidente de la República de Guatemala.

La importancia de la creación de este acuerdo gubernativo tiene su asidero la Ley del Organismo Ejecutivo, en la cual regula las funciones de los ministros de Estado de forma general y entre estas se encuentra la facultad de crear las unidades especiales de ejecución, las que podrán llevar a cabo planes, programas o proyectos específicos atendiendo las necesidades de cada ministerio en particular.

#### **4.2. Historia**

“En el año de 1994, el ministerio de comunicaciones, transporte y obras públicas, dado el alto grado de deterioro por el cual, la red vía nacional atravesaba y las limitaciones en recursos, maquinaria y equipo adecuados para solventar y rescatar de su destrucción acelerada, crea el programa de mantenimiento de carreteras por contrato. Este programa estaba conformado en su mayoría, por empresas que fueron creadas por personal que laboraba en la dirección general de caminos y que se acogió al programa de retiro voluntario establecido por el ministerio con ese fin”.<sup>26</sup>

Hasta el año de 1996, los recursos para atender el mantenimiento de la red vial del país, provenía de los fondos programados en el presupuesto nacional y que invariablemente dependían de las asignación y prioridades que el ministerio de finanzas publicas

---

<sup>26</sup> <http://www.covial.gob.gt/nuestra-historia/>. (Consultado: 29 de agosto 2023)

estableciera; tal situación motivo al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, como se le denomina actualmente, a buscar mecanismos para contar con un presupuesto sostenido que permitiera programar y ejecutar un mantenimiento permanente, que diera como resultado carreteras en buen estado de transitabilidad.

Según el Decreto 134-96 del congreso de la república de Guatemala se estableció el fondo vial, creado con los recursos provenientes del impuesto recaudado por consumo de combustible superior, regular y diésel, tal como lo regula el Artículo 2, puesto que ahí taxativamente se hace referencia del destino específico de los recursos recaudados del combustible, que es la cantidad de 50 centavos por galón durante el año 1997 y a partir del año 1998, subió a un quetzal.

Entre varios temas en los cuales la función administración pública debe delegar funciones, se hace referencia sobre la problemática de la infraestructura vial en el país, iniciando desde la construcción de carreteras hasta el mantenimiento que estas deben tener de forma periódica y la reducción de los costos de traslado de las personas y sus bienes.

La población sufre todos los días del tráfico y perjuicios derivados de esta problemática, cuya solución le compete única y exclusivamente al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, a través de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- y la Dirección General de Caminos. Por razones de investigación se centra el estudio en la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- por la importancia que reviste.



### 4.3. Generalidades

En el Acuerdo Gubernativo 736-98 se hace referencia a algunas definiciones que es necesario traer a colación por la importancia que revisten para esta investigación y es el caso de la ruta vial, regulada en el Artículo 1 bis, literal a) que establece: "Vía de comunicación terrestre, que comunica dos o más poblaciones, por donde circulan y se desplazan bienes y personas en una cantidad que impacta estratégicamente a la comunidad y desarrollo del país y que su cobertura es superior a la circunscripción municipal".

Con la definición anterior, se puede deducir que la ruta vial es una red de comunicación de forma más amplia que la establecida dentro de la circunscripción municipal, es decir, que trasciende los límites de los municipios; también se hace énfasis en la magnitud de personas que se trasladan por dichas vías y en tal sentido, se necesita que estén en adecuadas condiciones.

Por conservación vial puede entenderse, según el Artículo 1 bis, letra d) del Acuerdo Gubernativo 736-98 del Presidente de la República de Guatemala: "el conjunto de actividades técnicas y financieras, destinadas a conservar y mejorar las capas que conforman un pavimento ya existente, con el objeto de recuperar al máximo sus condiciones y valores originales, tanto especiales como estructurales con el fin de maximizar la vida útil del pavimento. En el caso de carreteras no pavimentadas, se refiere a las actividades para la conformación de la superficie de rodadura y las cunetas, para mantener las condiciones adecuadas de transitabilidad".

Con la afirmación anterior, se puede evidenciar que la conservación vial comprende diversas actividades y en la definición se mencionan actividades técnicas porque demuestra que deben realizarlas personas altamente calificadas para ello; También menciona las actividades financieras, ya que debe establecerse un presupuesto determinado para que se puedan llevar a cabo los trabajos correspondientes.

Las funciones más importantes de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial de la Red Vía del País -COVIAL- son las siguientes según el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 736-98 del Presidente de la República de Guatemala:

- a. "Mantener la red vial en las mejores condiciones de transitabilidad sin excepción alguna, llevando a cabo trabajos de mantenimiento rutinario, periódico, preventivo o de emergencia.
- b. Determinar las rutas viales que requieren mantenimiento periódico mayor e informar a la Dirección General de Caminos, para que las incluya en su programación de ejecución respectiva.
- c. Proponer al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la política nacional para la conservación de la red vial nacional.
- d. Recopilar, analizar y depurar, con fines estadísticos y de planificación los proyectos de conservación vial para beneficio de la colectividad y evitar perjuicios para la población.



- e. Gestionar el establecimiento de los mecanismos e instrumentos financieros que sean necesarios para la gestión de conservación vial.
  
- f. Gestionar para que los recursos financieros se sitúen oportunamente en favor de COVIAL.
  
- g. Contratar el servicio para el control de pesos y dimensiones de vehículos”.

Derivado de lo anterior, se puede establecer que la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-, es el ente por acuerdo ministerial dictaminado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la dependencia encargada de conservar la infraestructura de la red vial del país y administrador del fondo vial.

Otra obligación fundamental es la de administrar los fondos asignados y fondos privativos constituidos a su favor, eficientemente en, forma directa o indirectamente que se perciban para la conservación vial. Mantener la red vial del país, en las mejores condiciones de transitabilidad, incluyéndose dentro de la misma, las pistas de aterrizaje de los distintos aeropuertos nacionales y carreteras no pavimentadas; llevando a cabo trabajos o servicios de mantenimiento rutinario, periódico, preventivo y de emergencia.

En ese orden de ideas, se puede evidenciar como una pequeña unidad tiene la responsabilidad de garantizar una infraestructura vial en buenas condiciones en todos los municipios del país, por lo que no se da abasto para cumplir tan importante función; otra situación que afecta es la falta de voluntad por parte de las autoridades correspondientes,



quienes no han velado por el bienestar de la población sino solo por su propio beneficio y todo esto conlleva a que se tenga en Guatemala una pésima infraestructura vial debido a que ha quedado demostrado que la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- no tiene la capacidad técnica para ejecutar proyectos de gran envergadura, como puede ser la reconstrucción de una carretera.

En este capítulo se da a conocer el tema central pues basta con transitar sobre las carreteras y darse cuenta del deterioro en las que se encuentran. Asimismo, vemos limitados en nuestro derecho de transitabilidad cuando el invierno daña y destruye el asfalto generando pérdidas económicas.

Pese a los miles de millones que Guatemala destina anualmente para construcción y mantenimiento de carreteras, estas permanecen en mal estado. Ello provocó que Guatemala ocupara el puesto 132 de 141 países evaluados respecto a la calidad de carreteras en extensión y condición, según el Índice de competitividad global 2019, lo que implica que la situación empeora cada vez y no se obtiene una respuesta positiva por los gobiernos de turno en cuanto a mejorar las carreteras, en especial porque comienzan algún proyecto y no lo terminan y los que ya están terminados no tienen el mantenimiento respectivo.

#### **4.4. La delegación de funciones a las municipalidades**

Es importante previamente tratar el tema de la descentralización de forma genérica antes de adentrarse en la problemática y la solución. En este orden de ideas, se entiende por



descentralización según la Constitución Política de la República, en el artículo 134 establece: “el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado”.

Lo anterior indica y faculta a los municipios a ejercer sus funciones de forma autónoma y descentralizada por delegación del Estado, esto con la finalidad de un mayor beneficio para la población y cobertura en la prestación de servicios y desarrollo local, alcanzando el bien común.

Asimismo, el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo regula lo siguiente: “el fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en el orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana”.

En la referida norma se encuentran los principios concretos de toda la administración pública, pero principalmente por el bien común lo que hace concordancia con el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala porque el bien común posee un rango superior a los demás principios y es ahí donde se necesita darle realce.

El Artículo 2 de la Ley General de Descentralización la define como: “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia”.

Las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

De lo anterior se puede deducir que, desde el punto de vista normativo, la descentralización debería mejorar la planificación y prestación de servicios públicos incorporando las necesidades y condiciones locales al mismo tiempo que se cumplen los objetivos regionales y nacionales para beneficio de todas las personas que habitan el territorio.

Afirma la doctrina que: “La descentralización es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.”<sup>27</sup>

Es acertada la definición que proporciona el citado artículo, ya que hay cuatro elementos que se transfieren: a) el poder de decisión, lo que implica que el órgano central no se va a inmiscuir en la toma de decisiones a quien se le encomiende la función; b) la titularidad de la competencia, lo que implica que debe llevar a cabo sus fines en una región

---

<sup>27</sup> Fernández Ruiz, Jorge. **Administración pública y derecho administrativo**. Pág. 102



determinada, pero solamente la actividad indispensable, es decir que no puede extralimitarse; c) las funciones, lo cual quiere decir que se deben establecer un cúmulo de atribuciones accesibles de llevarse a cabo; y d) los recursos, lo cual quiere decir que debe existir un presupuesto asignado para el órgano a quien se le traslada el poder, el cual debe estar autorizado en la forma que establece la Ley Orgánica del Presupuesto.

Es importante destacar que la descentralización administrativa tiene su asidero legal en el Artículo 119, literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual norma que: “Son obligaciones fundamentales del Estado: ...b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país”.

Se puede apreciar que la descentralización está contenida dentro de las obligaciones del Estado de Guatemala, para que tenga un mejor desarrollo, lo cual implica que el bien común es preponderante para que el desarrollo de la población se lleve a cabo y es tarea de las autoridades de gobierno lograr tal objetivo.

También se regula la descentralización en el Artículo 224 segundo párrafo de la Constitución Política de la República de Guatemala, como un sistema de organización administrativa, el cual preceptúa: “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país”.

En este último caso se puede hacer notar que la descentralización está establecida dentro del régimen administrativo del Estado. Los Artículos citados claramente regulan que la descentralización administrativa es la forma de organización por excelencia del Estado de Guatemala. Es una concepción que algunos de los autores de derecho administrativo la ubican como un término medio entre la centralización y la descentralización administrativas.

Los principales objetivos de la descentralización son el de mejorar la prestación de servicios por el sector público y de elevar el nivel de vida de los ciudadanos. La descentralización se ha incluido entre los requisitos necesarios para hacer frente a algunos de los desafíos que se presentan, por ejemplo, el volumen creciente de exigencias que se plantean a los servicios públicos y las mayores expectativas del público acerca de la calidad de los servicios.

En muchos países, la descentralización se ha propuesto por razones económicas. Puede haber deseconomías de escala en la prestación de algunos servicios de alcance nacional o incluso regional, lo que significa que la prestación local de servicios puede resultar menos costosa.

La descentralización se propone también con el fin de reforzar la democracia, aproximando el nivel de toma de decisiones a quienes se ven más afectados por las medidas gubernamentales. Se supone que la prestación de servicios debería mejorar si los encargados de atender las demandas y necesidades de la población son funcionarios locales que saben mejor lo que quiere la gente. La descentralización debería

caracterizarse por la rendición pública de cuentas, para que los gobiernos locales puedan estar sujetos a control democrático. De esa forma, los ciudadanos deberían influir en las decisiones adoptadas por los consejos locales elegidos.

Alguna de las razones por las cuales se debe pensar en la descentralización y delegación de funciones son las siguientes: eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, ya que hay una mejor comprensión de las necesidades locales; transparencia en el gasto público y mejoramiento en la inversión de los recursos públicos para garantizar los servicios básicos de las personas.

También es importante resaltar la subsidiariedad para conseguir una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado y, la movilización en la participación comunitaria de los ciudadanos locales dentro de las instituciones locales para mejorar la toma de decisiones en los procesos democráticos.

La descentralización tiene como objeto primordial la realización de una o varias funciones específicas las cuales son delegadas por un organismo jerárquicamente superior, la descentralización de funciones es uno de los principios que rige la función administrativa.

En la actualidad el Estado de Guatemala, sigue teniendo muchos obstáculos en el tema de cobertura en la construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura vial en el país, por lo que es necesario pensar en la descentralización de funciones y delegar esta faena a cada Municipalidad en sus propios municipios y así visualizar un mejor panorama en la transitabilidad de las personas y los bienes.

La imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno es el principal cambio en la profundización de la gestión local. La municipalización de la escena local, sustentada en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en desmedro de otras instituciones públicas y privadas, es un hecho. En las grandes ciudades se amplía su base social de sustentación, se incrementan sus competencias y surgen inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

La descentralización representa un instrumento eficaz que traslada competencias y recursos a los gobiernos locales, el cual contribuye a dinamizar el desarrollo del país. Los esfuerzos por descentralizar han aumentado anualmente en cada país debido a los beneficios que producen, como: Mejora en la prestación de servicios públicos; Eleva el nivel de vida de los ciudadanos; Refuerza la democracia y participación ciudadana; Mejora la rendición de cuentas

Los gobiernos actuales han comprendido el rol importante de los gobiernos locales como gobiernos más cercanos a los ciudadanos. Los alcaldes junto con el Concejo Municipal representan el intermediario ideal para acercarse al ciudadano y brindar el servicio requerido.

En Guatemala, un país pequeño, pero sumamente diverso en todo sentido, el municipio cobra fundamental importancia como unidad básica y espacio vital para la participación ciudadana. A medida que pasa el tiempo, la municipalidad asume más competencias del estado central. Por medio del gobierno local se posibilita el desarrollo de mecanismos de

gestión, administración y programación de políticas adecuadas a la realidad de cada territorio.

Las entidades descentralizadas son entidades creadas por la ley o autorizadas por esta, que cumplen funciones administrativas que integran la rama ejecutiva y cuentan con personería jurídica, patrimonio y autonomía propios. En este sentido el concepto de descentralización es el que buscamos en este trabajo de investigación.

La descentralización puede adoptar varias formas, por ejemplo, puede ser política, administrativa o fiscal, y conseguirse mediante la desconcentración y la delegación. Las diferentes formas se distinguen por sus características, implicaciones normativas y condiciones para el éxito.

Todo lo expuesto, denota que la descentralización no es más que una forma de delegación de funciones, entendida la delegación como: “La delegación de funciones nace de la necesidad de encargar la toma de decisiones o la realización de tareas específicas de un funcionario a otro entregándole la autoridad y responsabilidad en el ejercicio de las mismas, con la finalidad de dar agilidad y eficacia a las actividades que realiza la administración pública”.<sup>28</sup>

La afirmación anterior claramente evidencia que la delegación de funciones consiste en el traslado de estas de una persona a otra, así como de una institución o entidad a otra

---

<sup>28</sup> Jácome Ordóñez, María del Carmen. **Alcances y límites de la delegación de funciones.** Pág. 15



para que se encargue de realizar las mismas tareas que la anterior hacía, de modo que no pueden variarse estas.

La razón por la cual se delegan las funciones no las indica la autora citada, pero se infiere que es para garantizar mayor efectividad en la competencia administrativa, por ejemplo si la Unidad Ejecutora de Conservación Vial traslada las funciones que posee actualmente de velar por la conservación de las carreteras y su conservación, esto mismo deberá realizar la entidad a quien se le traslada que podría ser a las municipalidades, pero la finalidad es garantizar el bienestar general cuando una entidad ya no posee la capacidad técnica o financiera para ello, en otras palabras, es deficiente en la realización de funciones.

#### **4.5. Procedimientos para el traslado de las funciones**

Aquí es oportuno traer a colación el procedimiento de la descentralización con su respectivo fundamento legal que es el Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312-2002 del Presidente de la República de Guatemala, por lo que se menciona a continuación:

El primer paso consiste en el inicio del procedimiento de la descentralización que puede ser por decisión del ejecutivo o solicitud de la mancomunidad de municipios, según lo regula el Artículo 8 del Reglamento de la Ley General de Descentralización y aquí es el inicio de cómo llevar a cabo la delegación de funciones entre diversas personas o entidades.

Para llevar a cabo el primer paso, es necesario tener en cuenta los criterios de eficacia y eficiencia de la descentralización que se regulan en el Artículo 4 de la Ley General de Descentralización y son los siguientes:

- a. Cercanía y oportunidad en la prestación de los servicios públicos hacia las comunidades.
- b. Mejoramiento de la calidad de los servicios.
- c. Aumento de la cobertura de los servicios.
- d. Mejoramiento de la distribución de ingreso y designación de recursos.
- e. Reducción de los costos de operación e inversión.
- f. Aumento de la rentabilidad social mediante la participación ciudadana.
- g. Aumento de la equidad económica y social e inclusión del enfoque de género.
- h. Aumento del esfuerzo local en la recaudación de ingresos y mejorar el gasto municipal.
- i. Efectiva auditoría social sobre gestión de programas y proyectos descentralizados.
- j. Coordinación entre administración central y municipal.

El segundo paso consiste en la suscripción de un convenio de las entidades destinatarias de competencias delegadas y del órgano correspondiente del Organismo Ejecutivo, que es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala por ser el órgano responsable de la dirección, supervisión y ejecución de la descentración, según lo regulan los Artículos 2 y 13 del Reglamento la Ley General de Descentralización.

El tercer paso consiste en realizar el estudio técnico financiero y este estudio debe contener por lo menos siete aspectos básicos: identificación de las competencias, funciones o actividades a descentralizar; cobertura; presupuesto anual; descripción de capacidades del órgano que recibe; recursos de contrapartida que aportará el municipio, la comunidad y su fuente; diagnóstico correcto para medir y verificar los criterios de la descentralización; propuesta de estrategia para armonizar el ejercicio de las competencias que se solicita con la política de desarrollo integral del municipio, según lo regula el Artículo 10 del Reglamento de la Ley General de Descentralización.

El cuarto paso consiste en la emisión del acuerdo gubernativo de aprobación de los convenios, según lo regula el Artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Descentralización.

Como se analizó al inicio de este capítulo, la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL- tiene dentro de sus funciones trascendentales la de velar por la conservación de las carreteras, es decir, que se encuentre en buen estado, pero tal aspecto no se cumple, pues desde su creación no ha mantenido en óptimas condiciones las carreteras, sino que se evidencia un deterioro constante que empeora cada día más.

Generalmente la Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL realiza bacheos, limpieza y otras tareas superficiales con costos menores. Pero para hacer una reconstrucción de una carretera o una reposición, por ejemplo, se necesita estudios de factibilidad, pero, hacer asfaltos nuevos, reconstruir carreteras son trabajos para los que no está preparado técnicamente, entonces si no puede asumir su papel de forma



adecuada, lo recomendable es que se le deleguen tales funciones a las municipalidades y por consiguiente se aumente el presupuesto a cada una de ellas para que estas velen por el buen estado de las carreteras dentro de sus respectivos municipios, así con el presupuesto municipal adecuado se podría beneficiar a la población y garantizar la conservación y mejoramiento de la red vial.





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La Unidad Ejecutora de Conservación Vial, más conocida como COVIAL, no ha podido cumplir a cabalidad con la función de conservar la infraestructura de la red vial del país, atribuciones delegadas por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; COVIAL ha sido incapaz desde su creación de ejecutar a cabalidad los recursos financieros que se le asignan año con año, esto por anomalías al momento de llevar a cabo la adjudicación de contratos, así como la falta de un plan maestro de desarrollo vial; tales situaciones ocasionan que las carreteras estén en total abandono, lo cual genera poca competitividad, aumentando los costos logísticos, de seguridad, las reparaciones a los vehículos y los retrasos en el traslado de un lugar a otro, son tan solo algunos de los problemas que la población afronta.

En virtud de lo anterior, se realiza la investigación, la cual pretende demostrar que el gobierno local conformado por los concejos municipales pueden ejercer de forma eficiente, inmediata y solucionar en gran parte la carencia y deterioro de la red vial dentro de sus respectivos territorios, obtenidas de un balance entre la dotación de recursos necesarios y un marco normativo que promueva la transparencia, la competencia y la calidad, por lo que, para lograr tales objetivos, es indispensable el traslado de la competencia por parte de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL a todos los municipios siguiendo para ello el procedimiento regulado en el Reglamento de la Ley General de Descentralización.





## BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO POLANCO, Romeo. **Introducción al derecho I.** 1ª ed.; Guatemala: Ed. Fénix, 2007.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** 19ª ed.; Argentina: Ed. Heliasta, 2008.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** 4ª ed.; Guatemala: Ed. Serviprensa, 2009.
- DÍAZ RUIZ, Giovani David. **La obediencia como causa de inculpabilidad en el ordenamiento penal guatemalteco.** Guatemala: tesis de licenciatura. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2011.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Administración pública y derecho administrativo.** 1ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2015.
- HERNÁNDEZ, Antonio. **Derecho municipal.** 1ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2003.
- <http://www.covial.gob.gt/nuestra-historia/>. (Consultado: 29 de agosto 2023).
- <https://lahora.gt/opinion/luisfernando/2021/10/06/el-problema-de-la-infraestructura-vial-en-guatemala-el-deficit-parte-1/>. (Consultado: 28 de agosto de 2023).
- JÁCOME ORDÓÑEZ, María del Carmen. **Alcances y límites de la delegación de funciones.** 2ª ed.; Ecuador: Ed. Creative, 2018.
- LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I.** 6ª ed.; Guatemala: Ed. Lovi, 2006.
- LÓPEZ NAVARRETE, Patricio. 1ª ed.; **Consideraciones sobre el deber de obediencia en la función pública.** Chile: Ed. Universitaria, 2002.
- MARTÍNEZ GIL, Pablo. **El municipio, la ciudad y el urbanismo.** 2ª ed.; México: Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, 2016.
- MÁRQUEZ, Daniel. **Atribuciones, función pública y servicio público.** 4ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2015.
- NOBOA REYES, Andrea. **Antecedentes históricos del derecho municipal.** 1ª ed.; Argentina: Ed. De Palma, 2014.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 26ª ed.; Argentina: Ed. Heliasta, 2008.



PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. 3ª ed.; México: Ed. Porrúa, 2008.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**. 7ª ed.; Guatemala: Ed. Fénix, 2007.

RENDON HUERTA, Teresita. **Derecho municipal**. 1ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2015.

REYES RIVEROS, Jorge. **El principio de juridicidad y la modernidad**. 1ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2014.

REYNOSO SOTO, Rosa María y Miguel Ángel Villafuere Eudave. **Manual básico para la administración pública municipal**. 1ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2005.

Universidad de Costa Rica. **El deber de obediencia en la administración pública**. 2ª ed.; Costa Rica: Ed. Universitaria, 2015.

VENTURA, Corel. **El principio de legalidad**. 1ª ed.; México: Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, 2013.

ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **La obediencia debida consideraciones dogmáticas**. 1ª ed.; Argentina: Ed. Foro, 1991.

#### **Legislación:**

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

**Código Civil**. Decreto Ley 106 del Jefe de Gobierno Enrique Peralta Azurdia, 1963.

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

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

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

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

**Reglamento de la Ley General de Descentralización**. Acuerdo Gubernativo 312-2002 del Presidente de la República de Guatemala, 2002.