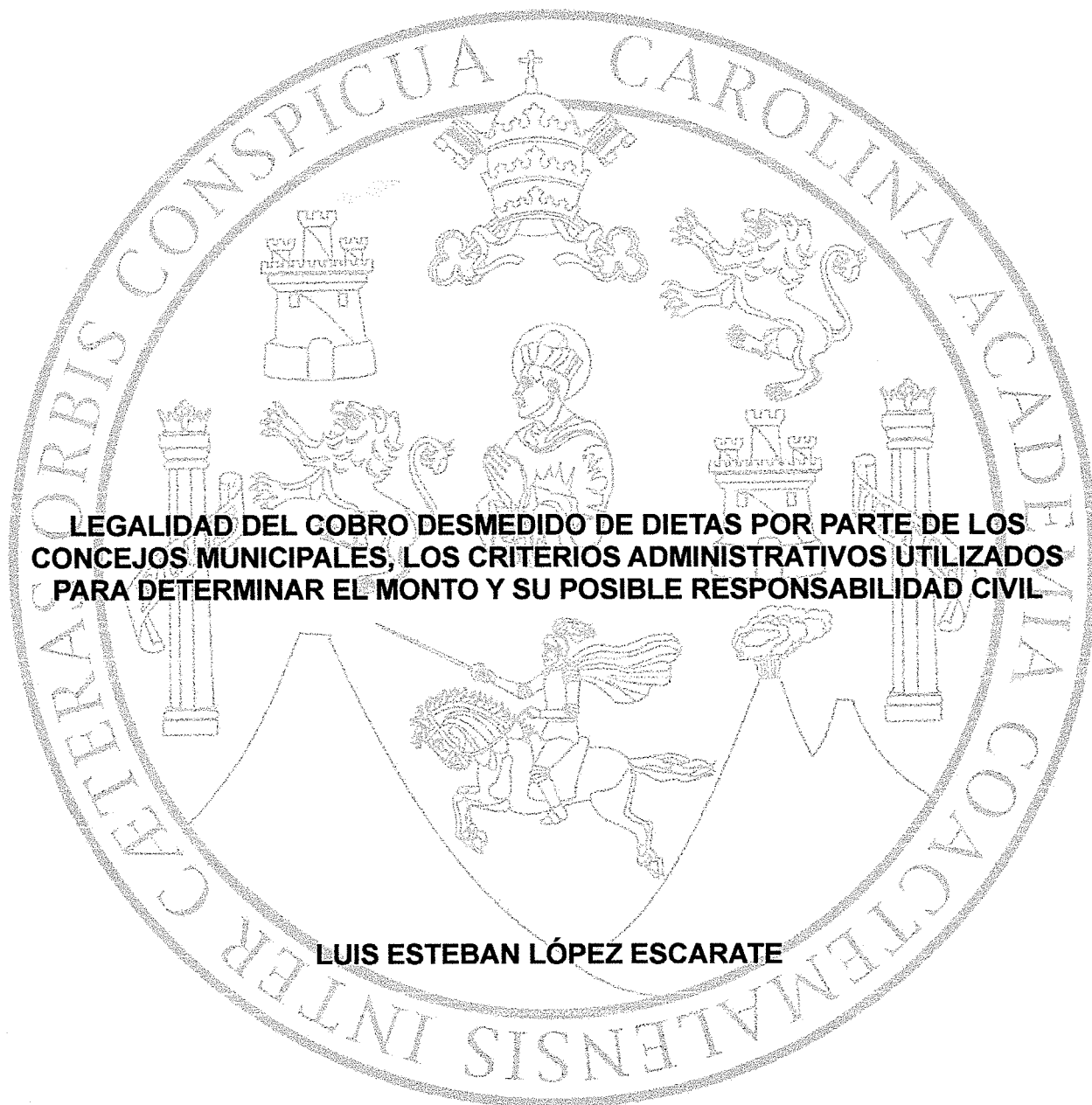


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**LEGALIDAD DEL COBRO DESMEDIDO DE DIETAS POR PARTE DE LOS  
CONCEJOS MUNICIPALES, LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS  
PARA DETERMINAR EL MONTO Y SU POSIBLE RESPONSABILIDAD CIVIL**

**LUIS ESTEBAN LÓPEZ ESCARATE**

**GUATEMALA, MAYO DE 2024**

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

**LEGALIDAD DEL COBRO DESMEDIDO DE DIETAS POR PARTE DE LOS  
CONCEJOS MUNICIPALES, LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS  
PARA DETERMINAR EL MONTO Y SU POSIBLE RESPONSABILIDAD CIVIL**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LUIS ESTEBAN LÓPEZ ESCARATE**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, mayo 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>    | Licda. | Astrid Jeannette Lemus Rodríguez |
| <b>VOCAL II:</b>   | Lic.   | Rodolfo Barahona Jácome          |
| <b>VOCAL III:</b>  | Lic.   | Helmer Rolando Reyes García      |
| <b>VOCAL IV:</b>   | Br.    | Javier Eduardo Sarmiento Cabrera |
| <b>VOCAL V:</b>    | Br.    | Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar    |
| <b>SECRETARIA:</b> | Lic.   | Wilfredo Eliú Ramos Leonor       |

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

|             |        |                              |
|-------------|--------|------------------------------|
| Presidente: | Lic.   | Marco Tulio Mejía Herrera    |
| Vocal:      | Lic.   | Héctor Javier Pozuelos López |
| Secretario: | Licda. | Doris Anabela Gil Solís      |

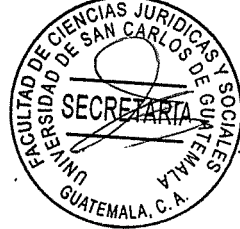
**Segunda Fase:**

|             |        |                                  |
|-------------|--------|----------------------------------|
| Presidente: | Licda. | Silvia Patricia Hernández Montes |
| Vocal:      | Licda. | Doris de María Sandoval Acosta   |
| Secretario: | Licda. | María de los Ángeles Castillo    |

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



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



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

Atentamente pase al (a) Profesional, RAFAEL FERNANDEZ CLASSON  
\_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
LUIS ESTEBAN LÓPEZ ESCARATE, con carné 201409464,  
intitulado LEGALIDAD DEL COBRO DESMEDIDO DE DIETAS POR PARTE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES,  
LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS PARA DETERMINAR EL MONTO Y SU POSIBLE  
RESPONSABILIDAD CIVIL.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



**ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ**  
Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 10 / 03 / 2021 f)

Asesor(a) Rafael Fernández Classon  
(Firma y Sello) Abogado y Notario

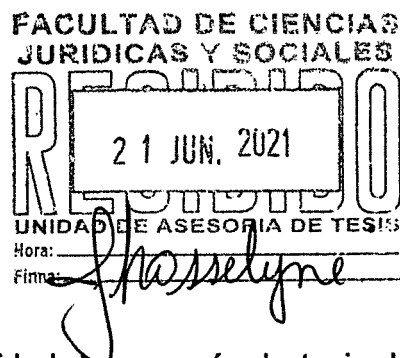




**LIC. RAFAEL FERNANDEZ CLASSON**  
**ABOGADO Y NOTARIO**  
**1 CALLE "A" 17-35 ZONA 1, GUATEMALA**  
**TELÉFONO: 5979-6753**

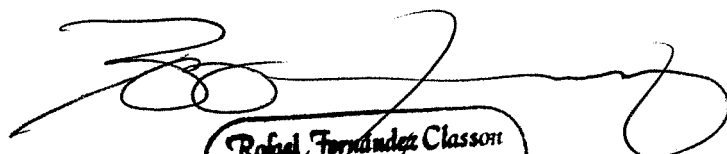
Guatemala 14 de junio de 2021

Unidad de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



En cumplimiento a la resolución emitida por esta unidad de asesoría de tesis de fecha veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, se me nombró asesor de tesis del bachiller **LUIS ESTEBAN LÓPEZ ESCARATE**, quien desarrolló el tema intitulado **"LEGALIDAD DEL COBRO DESMEDIDO DE DIETAS POR PARTE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES, LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS PARA DETERMINAR EL MONTO Y SU POSIBLE RESPONSABILIDAD CIVIL"**. Me es grato hacer de su conocimiento:

- a) La tesis abarca un amplio contenido técnico y científico relacionado con las remuneraciones especiales que percibe el Concejo Municipal, así como los criterios utilizados para determinar la cantidad monetaria por cada sesión ordinaria y extraditaria.
- b) Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, con el cual se determinó la legalidad en el cobro desmedido de dietas por parte de los Concejos Municipales y la responsabilidad civil en la puede incurrir los funcionarios públicos que integran el gobierno municipal.; y el deductivo, que señaló lo esencial del estudio y análisis de su regulación legal.
- c) Para desarrollar la tesis fueron utilizadas las técnicas de fichas bibliográficas y la documental, con las cuales se logró obtener la información doctrinaria y legal actualizada.
- d) La redacción utilizada es la adecuada y el tema es abordado de una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina.

  
**Rafael Fernández Classon**  
**Abogado y Notario**

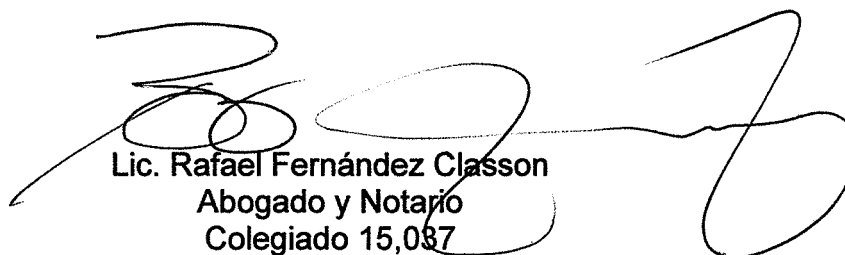


**LIC. RAFAEL FERNANDEZ CLASSON**  
**ABOGADO Y NOTARIO**  
**1 CALLE "A" 17-35 ZONA 1, GUATEMALA**  
**TELÉFONO: 5979-6753**

- e) La tesis contribuye científicamente a la sociedad guatemalteca y señala que el Código Municipal no cuenta con una regulación detallada en relación a la forma que se deben fijar las remuneraciones especiales, para evitar la discrecionalidad, siendo un aporte de gran utilidad para garantizar la correcta utilización del patrimonio municipal.
- f) La conclusión discursiva se relaciona entre sí y con los capítulos de la tesis. Al trabajo de tesis se le hicieron algunas enmiendas las cuales fueron atendidas por el sustentante. El bachiller aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios.
- g) Los objetivos establecieron lo esencial y definieron remuneraciones especiales que otorga la municipalidad, los criterios utilizados para el monto de las dietas y la determinación de responsabilidades.
- h) En lo referente a la bibliografía consultada, se observó que se consultaron los libros y documentos adecuados para el desarrollo de la tesis, por lo que puede continuar con el trámite correspondiente.

Como **ASESOR** declaro que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley y emito **DICTAMEN FAVORABLE** pues considero que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público, cumple con todos los requisitos establecidos, para sustentar el examen público de tesis, por lo que con el debido respeto a su alta investidura, me suscribo de usted.

Atentamente.

  
Lic. Rafael Fernández Classon  
Abogado y Notario  
Colegiado 15,087

*Rafael Fernández Classon*  
*Abogado y Notario*



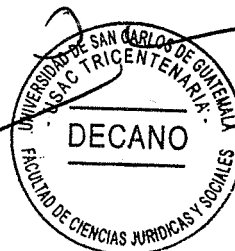
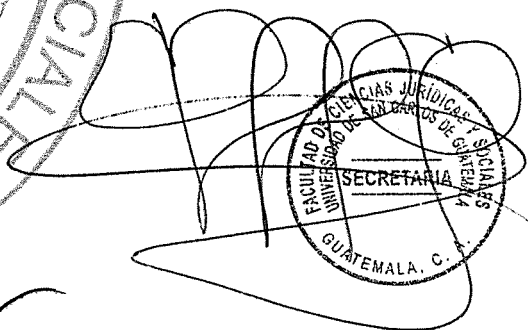
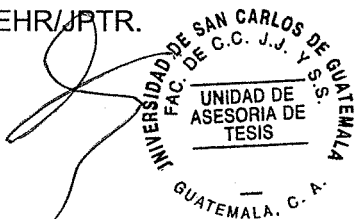
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, nueve de mayo de dos mil veintidos.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS ESTEBAN LÓPEZ ESCARATE, titulado LEGALIDAD DEL COBRO DESMEDIDO DE DIETAS POR PARTE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES, LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS PARA DETERMINAR EL MONTO Y SU POSIBLE RESPONSABILIDAD CIVIL. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR.





## DEDICATORIA

**A DIOS:**

Por estar siempre conmigo.

**A MI MADRE:**

Amarilis Yolanda Escarate Barrera por su inmenso amor y apoyo incondicional durante mi formación profesional, este triunfo es suyo.

**A MI PADRE:**

Pedro Esteban López García por tu inmenso amor y apoyo incondicional.

**A MIS HERMANOS:**

Nancy, Selvin, Amarilis, Cristina y Marisa por el cariño y su ejemplo de lucha.

**A MIS AMIGOS:**

Alejandra Chan, Cesar Muralles, Marvin Boc, Estuardo López, Jordi Noriega, Brandon Méndez, Piedad Chin, Heidy Ruiz, por todos los momentos compartidos.

**A:**

La Tricentenaria, Universidad de San Carlos de Guatemala,

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, con inmensa gratitud.

## **PRESENTACIÓN**

Para realizar la investigación, de tipo cualitativa, se analizó las funciones del concejo municipal, las remuneraciones especiales, las sesiones ordinarias y extraordinarias que realiza el concejo municipal, los criterios que utiliza el concejo municipal para determinar sus dietas y la responsabilidad en la que éste puede incurrir, a través de la recopilación de información legal y doctrinaria del área del derecho administrativo y municipal, siendo los sujetos de estudio el concejo municipal de la Municipalidad del Municipio de Villa Nueva del Departamento de Guatemala, durante el periodo comprendido del año 2019 a 2020.

El objeto consistió en constatar si el concejo municipal actúa bajo la legalidad en el cobro desmedido de dietas por las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebra.

La normativa ordinaria que regula el funcionamiento, integración y estructura del gobierno municipal no cuenta con una regulación que establezca parámetros legales al concejo municipal en el establecimiento de sus remuneraciones especiales, así como al límite de sesiones ordinarias y extraordinarias que deben ser remuneradas a quienes las celebran; existiendo un vacío legal en cuanto al criterio que utiliza el gobierno municipal para determinar sus dietas lo cual de cierta forma se afecta y repercute en los bienes de dominio público que son propiedad de la municipalidad, es decir, el erario público municipal; constituyendo este un material de apoyo para profesionales del derecho y estudiantes, pero principalmente una propuesta de reforma legislativa al Código Municipal.

## HIPÓTESIS

La hipótesis surgió en torno a los criterios que utiliza el concejo municipal para determinar y establecer la cantidad pecuniaria que debe ser percibida por cada uno de los miembros que integra el concejo municipal en cuanto a la asistencia a sesiones ordinarias y extraordinarias que por disposición legal debe celebrar el gobierno municipal para dirigir la política interna y externa del órgano supremo municipal.

Como hipótesis específica se trató de determinar sí los criterios administrativos y los medios que utiliza el concejo municipal para calcular el monto de las dietas que percibe por cada sesión realizada operan bajo el marco jurídico de la legalidad, asimismo, si este tipo de decisiones puramente administrativas llevan como consecuencia la deducción de responsabilidad civil, penal o en su defecto administrativa. Siendo necesario que el código municipal establezca criterios específicos para el cálculo de remuneraciones especiales.

## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis se comprobó a través de la utilización del método analítico, con el objeto de analizar los motivos por el cual el código municipal no cuenta con una regulación detallada con relación a la forma que se deben fijar las remuneraciones especiales, para evitar la discrecionalidad de carácter administrativa del concejo municipal.

La hipótesis fue validada, derivado que, se logró constatar que el establecimiento de las remuneraciones especiales que percibe el concejo municipal opera bajo la legalidad, sin embargo, de acuerdo con el estudio legal realizado pueden ser susceptibles de responsabilidad, civil, penal o administrativa al utilizarse criterios puramente personales, en virtud que, la norma jurídica establece de forma general las remuneraciones especiales por dieta, pero esta carece de los criterios administrativos necesarios, basados en la realidad económica del municipio.

# ÍNDICE

Pág.

|                                                                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                                                                                                                                                | i  |
| <b>CAPÍTULO I</b>                                                                                                                                                                                 |    |
| 1. El Estado .....                                                                                                                                                                                | 1  |
| 1.1. Definición de Estado .....                                                                                                                                                                   | 2  |
| 1.2. Antecedentes y orígenes del Estado .....                                                                                                                                                     | 4  |
| 1.3. Elementos del Estado .....                                                                                                                                                                   | 9  |
| 1.4. Las actividades del Estado .....                                                                                                                                                             | 11 |
| 1.5. Fines del Estado .....                                                                                                                                                                       | 14 |
| 1.6. La estructura del Estado .....                                                                                                                                                               | 17 |
| <b>CAPÍTULO II</b>                                                                                                                                                                                |    |
| 2. La administración pública .....                                                                                                                                                                | 19 |
| 2.1. Antecedentes históricos .....                                                                                                                                                                | 20 |
| 2.2. Definición .....                                                                                                                                                                             | 24 |
| 2.3. Funciones de la administración pública .....                                                                                                                                                 | 26 |
| 2.4. Elementos de la función administrativa .....                                                                                                                                                 | 29 |
| 2.5. Formas de la administración pública .....                                                                                                                                                    | 33 |
| <b>CAPÍTULO III</b>                                                                                                                                                                               |    |
| 3. El derecho municipal .....                                                                                                                                                                     | 37 |
| 3.1. Antecedentes históricos .....                                                                                                                                                                | 38 |
| 3.2. Definición del derecho municipal .....                                                                                                                                                       | 40 |
| 3.3. Fuentes del derecho municipal .....                                                                                                                                                          | 41 |
| 3.4. Características del municipio y sus elementos .....                                                                                                                                          | 43 |
| 3.5. Autonomía municipal .....                                                                                                                                                                    | 48 |
| 3.6. La administración municipal .....                                                                                                                                                            | 49 |
| <b>CAPÍTULO IV</b>                                                                                                                                                                                |    |
| 4. Legalidad del cobro desmedido de dietas por parte de los concejos municipales<br>los criterios administrativos utilizados para determinar el monto y su posible<br>responsabilidad civil ..... | 53 |
| 4.1. Remuneraciones especiales que otorga la municipalidad .....                                                                                                                                  | 56 |
| 4.2. Definición de dietas .....                                                                                                                                                                   | 60 |

|                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3. El concejo municipal.....                                         | 60        |
| 4.4. Sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal ..... | 67        |
| 4.5. Criterios utilizados para establecer el monto de las dietas.....  | 70        |
| 4.6. Determinación de responsabilidades .....                          | 72        |
| 4.7. Propuesta de reforma legislativa .....                            | 77        |
| <b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA .....</b>                                     | <b>81</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>                                               | <b>83</b> |

## INTRODUCCIÓN

La investigación sustenta su justificación en torno a la forma en que el concejo municipal determina y establece las remuneraciones especiales o dietas por la asistencia a cada uno de las sesiones ordinarias y extraordinarias que realiza el gobierno municipal, de conformidad con el código municipal, determinar las remuneraciones especiales es una facultad exclusiva del concejo municipal, ciertamente se debe cumplir únicamente con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, la normativa municipal carece de elementos para establecer en forma clara y específica los criterios administrativos que debe observar el concejo municipal en cuanto el monto de las dietas que percibe por la celebración de sesiones sean estas ordinarias y extraordinarias.

La especificación del problema radica en el cobro desmedido de dietas por parte del concejo municipal, quien bajo supuestos criterios administrativos determina, establece o modifica sus dietas, debido a los vacíos legales que posee el código municipal en el apartado de las remuneraciones especiales, la normativa ordinaria requiere que se cumpla con el requisito del voto favorable de las dos terceras partes dejando al margen la discrecionalidad de los integrantes del gobierno municipal ya que no existiendo criterios determinados el establecimiento y modificación de sus dietas opera bajo la legalidad.

Se estableció como objetivo general, determinar la legalidad en el cobro desmedido de las dietas por parte de los concejos municipales y la responsabilidad civil en la que pueden incurrir los funcionarios que integran el gobierno municipal; el cual fue alcanzado ya que analizó los motivos por los cuales el código municipal no cuenta con una regulación detallada en cuanto a la forma en que se deben fijar las remuneraciones especiales para evitar la discrecionalidad administrativa, estos criterios deben estar basados en la realidad municipal y deben ir de la mano con la cantidad de sesiones ordinarias y extraordinarias realizadas.

Fue necesaria la utilización de los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo técnicas bibliográficas y documentales. La investigación está sustentada en cuatro capítulos con aportes legales, doctrinarios y analíticos. El primero versa acerca del Estado, definición de Estado, antecedentes y orígenes del Estado, elementos del Estado, las actividades del Estado, fines del Estado y la estructura del Estado; en el segundo capítulo se aborda la administración pública, antecedentes históricos, definición de funciones de la administración pública, elementos de la función administrativa y formas de la administración pública; el tercer capítulo comprende el derecho municipal, antecedentes históricos, definición del derecho municipal, fuentes del derecho municipal, características del municipio y sus elementos, autonomía municipal y la administración municipal; en el cuarto capítulo se expone la legalidad del cobro desmedido de dietas por parte de los concejos municipales, los criterios administrativos utilizados para determinar el monto y su posible responsabilidad civil, remuneraciones especiales que otorga la municipalidad, definición de dietas, el concejo municipal, sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal, criterios utilizados para establecer el monto de las dietas, determinación de responsabilidades y propuesta de reforma legislativa.

Las dietas, en términos generales, comprenden la apreciación económica; a la cual en su mayor parte tienen derecho las personas que desempeñan un cargo político por el desempeño de sus actividades, es imperativo mencionar que, la municipalidad al constituir una de las formas de administración pública autónomas; de conformidad con el código municipal, tiene la facultad de fijar y modificar en forma discrecional las dietas que deben ser percibidas por las sesiones realizadas por el gobierno municipal, sin embargo, las remuneraciones que perciben los integrantes de la autoridad municipal no deben ser establecidas con base a criterios personales o económicos.

## CAPÍTULO I

### 1. El Estado

El Estado, desde el punto de vista jurídico resulta ser un tipo de organización política destinado para concretar el interés común de cierta población en un determinado territorio; sin duda con el pasar de los años ha ido evolucionando, hasta llegar a lo que actualmente se conoce como Estado moderno, regido bajo un ordenamiento jurídico que cada uno de los Estados ha adoptado con el fin de operar bajo un estado de derecho.

Se puede definir el concepto de Estado desde su etimología, la cual proviene de la palabra en latín “*status*” que literalmente significa estar detenido y hace referencia a una situación en la cual una cosa o también una persona permanece, sin embargo, con el devenir de los años y el avance de la terminología en derecho y política, a este concepto se le empezó a atribuir un significado de organización legal.

Para la Real Academia Española, el Estado, es: “La organización política, dotada de atribuciones soberanas e independiente, que integra la población de un país y que también hace referencia a la organización social política, coactiva, coercitiva y económica, conformada por un conjunto de instituciones, que tienen la 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.”<sup>1</sup>

### **1.1. Definición de Estado**

A lo largo del tiempo el concepto de Estado ha tomado diversas formas según la ideología o temporalidad en la que se ha definido; es decir, no será lo mismo la definición de esta palabra en este siglo a que si lo definiera un escritor de la época medieval, e inclusive, éste no sería el mismo a que si lo hiciera un estudioso de épocas más antiguas.

Asimismo, sería complicado llegar a un punto en común entre personas que son de ideologías capitalista o socialista, así que el concepto de Estado toma diversas facetas a lo largo del tiempo, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.

Max Weber, en 1919, define Estado moderno como una: “Asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a

---

<sup>1</sup> Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, 2014.

todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.”<sup>2</sup>

Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras, como las relaciones exteriores.

Maquiavelo introdujo la palabra Estado en su obra El Príncipe, probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller que define al Estado como una: “Unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial... No hay Estado en la Edad Antigua.”<sup>3</sup> Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el estado de derecho por el que se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones, como la emisión de moneda propia.

Los tratadistas de la época moderna lo definen de las siguientes formas:

- a) “Jellinek: Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder organizado de mando originario.

---

<sup>2</sup> Weber, Max. **El político y el científico**. Pág. 92

<sup>3</sup> Hermann, Heller. **Supuestos históricos del Estado actual**. Pág. 142

- b) Bluntschli: Es la personificación de un pueblo.
- c) Spengler: El Estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensado en el movimiento de influencia.
- d) Kelsen: El Estado es el ámbito de aplicación del derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El derecho es el Estado como una actividad normada. En el Estado alcanza su personalidad jurídica.
- e) Carré de Malberg: Es la comunidad política con un territorio propio y que dispone de una organización.
- f) Adolfo Posada: Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes.
- g) Herman Heller: El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema.
- h) Groppali: Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo representado éste en el gobierno.
- i) Max Weber: El Estado es la coacción legítima y específica. Es la fuerza bruta legitimada como *última ratio*, que mantiene el monopolio de la violencia.”<sup>4</sup>

## 1.2. Antecedentes y orígenes del Estado

Existen diversas teorías sobre la evolución de cómo se fue dando el avance jurídico político necesario para determinar los alcances de un Estado propiamente dicho, así

---

<sup>4</sup><https://www.mineduc.gob.gt/DIGECADE/documents/Telesecundaria/Recursos%20Digitales/1o%20Recursos%20Digitales%20TS%20licencia%20CC%20BYSA%203.0/02%20CIENCIAS%20SOCIALES/U10%20s%204%20Estado.pdf> (Consultado: 8 de junio de 2021)

como también la determinación de sus elementos imperativos y todo lo concerniente a su desarrollo y recursos, sin embargo, todas desembocan en ideologías que se manejan a lo interno de cada nación, aunque existen ciertos requisitos necesarios para que un tipo de organización sea considerada como estatal.

En la antigüedad, el Estado, en su forma institucional precaria, distinta a la moderna concepción científica, tuvo un carácter mítico, confundiéndose lo moral con lo religioso y lo político, teniendo como nota esencial su carácter absoluto, como en Egipto. Grecia tenía una concepción integral de la *polis* y la razón de Estado, siguiendo Roma esa corriente recibida de la cultura helénica, con sus notas de respeto a la ley y equilibrio en el pensar político, por ser los romanos hombres eminentemente prácticos y cultores de lo jurídico.

El imperio romano fue un pueblo eminentemente práctico, ya que se enfrentaba a muchas necesidades momentáneas las cuales eran resueltas por juristas y políticos a través de la manifestación soberana ejecutada por los soldados; sin duda la conquista de Grecia hizo que el pueblo romano evolucionara, en virtud que era una cultura mucho más avanzada políticamente.

La edad media, la cual inicia con la caída del impero romano, principalmente da paso a la etapa feudal, en donde el poder del señor feudal se apoderó de la comunidad política sobre la justicia popular.

“La Edad Media, en cambio, que generalmente se la tiene por una época oscura, de atraso, abre un nuevo horizonte en la idea del Estado, y es el respeto por la persona humana y la libertad, debida principalmente a la influencia del cristianismo.”<sup>5</sup>

La edad media resulta ser una lucha de poder orientada a controlar el desbordamiento de la organización política romana; el sistema feudal contaba con la característica de ser una organización política de índole corporativa, llevando a cabo reuniones por medio de asambleas con poder feudal. En los Diálogos de Platón, se narra la estructura del Estado ideal, pero es Maquiavelo quien introdujo la palabra Estado en su célebre obra El Príncipe, usando el término de la lengua italiana *Stato*, evolución de la palabra *Status* del idioma latín.

Si bien puede considerarse que el deseo de mandar es innato, el ser humano ha civilizado el instinto de dominación, transformándolo en la autoridad y ha creado el Estado para legitimarla.

Las sociedades humanas, desde que se tiene noticia, se han organizado políticamente, tal organización puede llamarse Estado, en tanto y en cuanto corresponde a la agregación de personas y territorio en torno a una autoridad, no siendo, sin embargo, acertado entender la noción de estado como única y permanente a través de la historia. De una manera general, entonces, puede definírsele como la organización en la que confluyen tres elementos, la autoridad, la población y el territorio. Pero, esta noción ambigua obliga a dejar constancia de que, si bien el Estado ha existido desde la

---

<sup>5</sup> Torres Lacroze, Federico. **Evolución Histórica del Derecho**. Págs. 64 y 65

antigüedad, sólo puede ser definido con precisión teniendo en cuenta el momento histórico.

Del estado de la antigüedad no es predicable la noción de legitimidad, por cuanto surgía del hecho de que un determinado jefe se apoderase de cierto territorio, muchas veces mal determinado, sin importar el sentimiento de vinculación de la población, generalmente invocando una investidura divina y contando con la lealtad de jefes y jefezuelos regionales.

Así fueron los imperios de la antigüedad, el egipcio y el persa, entre ellos, la civilización griega aportó una nueva noción de Estado, dado que la forma de organización política que la caracterizó correspondía a la ciudad, la *polis*, se acordaba a la población una participación vinculante, más allá del sentimiento religioso y sin poderes señoriales intermedios.

“Además, estando cada ciudad dotada de un pequeño territorio, su defensa concernía a todos los ciudadanos, que se ocupaban de lo que hoy se llama el interés nacional. En el régimen feudal prevalecieron los vínculos de orden personal, desapareciendo tanto la delimitación estricta del territorio como la noción de interés general. El poder central era legítimo pero débil y los jefes locales fuertes, al punto que éstos ejercían atributos propios del príncipe, como administrar justicia, recaudar impuestos, acuñar moneda y reclutar ejércitos.

Y, finalmente, el Estado moderno incorpora a la legitimidad, heredada del feudal, la noción de soberanía, un concepto revolucionario.”<sup>6</sup>

Tal como señala Jacques Huntzinger, quien atribuye el paso histórico de una sociedad desagregada y desmigajada, pero cimentada en la religión, a una sociedad de Estados organizados e independientes unos de otros.

Pero, este estado moderno, surgido de la aspiración de los reyes a desembarazarse de los lazos feudales y de la jerarquía eclesiástica, el estado nación, la unión de un poder central, un territorio y una población alrededor del concepto revolucionario de la soberanía, habría de conocer dos formas, dos definiciones diferentes, la primera, el estado principesco y la segunda, el estado democrático. El estado principesco, se caracterizó por el poder personal ejercido uniformemente sobre un territorio estrictamente delimitado.

El príncipe era el soberano, con atribuciones internas y externas. Dentro de su territorio, cobraba impuestos y producía leyes de carácter general, aplicadas coercitivamente, mediante el monopolio de la fuerza pública. Internacionalmente, representaba y obligaba a su Estado. Y el Estado democrático, surgido de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, trasladó la soberanía del príncipe a la nación. Sus poderes fueron asumidos por organismos surgidos de consultas a la población, mediante reglas de juego previa y claramente definidas.

---

<sup>6</sup> Jacques, Huntzinger. **Introduction aux relations internationales**. Pág. 78

“Y al igual que en las polis griegas, el sentimiento patriótico se desarrolló y con él los de pertenencia, civismo e interés nacional. Sea que se practique la democracia o sólo se adhiera verbalmente a ella, el proceso histórico descrito ha llevado a la extensión del estado nación como forma política. Los principios desarrollados en Europa y Norteamérica se propagaron con la descolonización producida durante el siglo veinte y así, tal como afirma Huntzinger, se ha llegado a universalizar el modelo de estado nación de tal modo que el planeta, ahora, se encuentra poblado de estados.”<sup>7</sup>

### 1.3. Elementos del Estado

Se consideran elementos, todos aquellos requisitos esenciales sin los cuales una cosa no puede ser ella, ya que no cumpliría con todas las características necesarias, es decir, que un elemento es una pieza, fundamento, móvil o parte integrante de una cosa.

Las diversas y encontradas teorías y conceptos, con las que se pretende explicar la existencia del Estado, son un ejemplo de la dificultad que existe sobre este tema y para su solución, afirman los autores, se requiere de una metodología adecuada, en la que se consideren todos los elementos o condiciones que dan origen a éste.

“Una de estas teorías es la que hace referencia a los elementos constitutivos del Estado entre los que se encuentran los elementos formativos y elementos posteriores.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Torres Lacroze, Federico. **Op. Cit.** Pág. 4

<sup>8</sup> Ramírez Millán, Jesús. **Derecho Constitucional Sinaloense.** Pág.47

Los elementos formativos, entendidos como aquellos anteriores a la creación del Estado como persona jurídica, son la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, mientras que los elementos posteriores, indispensables para el cumplimiento de los fines del Estado, son el poder público y el gobierno.

De esta forma, de la suma de los elementos formativos y posteriores, se reconocen como elementos constitutivos del Estado a la población, territorio, gobierno y soberanía.

“Estos elementos constitutivos han sido definidos de la manera siguiente:

- a) Población: Es el conjunto de habitantes localizados en un área geográfica determinada o determinable. La población entra aquí como uno de los elementos más importantes en la formación del Estado; son aquellas o aquellos grupos de personas que se reúnen en un territorio determinado, instalándose en una comunidad política para crear derechos y obligaciones sobre las demás, creando a su vez el orden jurídico para el mantenimiento del orden dentro de su población.
- b) Territorio: Es la porción de tierra, agua y espacio delimitado geográficamente o administrativamente. Otro de los elementos importantes que conforman al Estado es el territorio, éste tiene su acepción en el asentamiento desde un punto de vista físico, del hombre que en él reside. El territorio tiene gran influencia sobre el Estado

porque es este elemento el que le va a dar al Estado la competencia de su poder soberano, en el que va a regir su autonomía y poder.”<sup>9</sup>

- c) Gobierno: Es el conjunto de organismos políticos y personas que dirigen un Estado.
- d) Soberanía: Cualidad del poder del Estado que le permite auto determinarse y autogobernarse libremente sin la intervención de otro poder de tal manera que el Estado soberano dicta su Constitución y señala el contenido de su derecho. La soberanía es la instancia ultima de la decisión ya que: “Es el ejercicio de la autoridad soberana que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños, es la libre determinación del orden jurídico o es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.”<sup>10</sup> Jean Bodin la define como: “El poder absoluto y perpetuo de una República.”<sup>11</sup>

#### **1.4. Las actividades del Estado**

La actividad del Estado se manifiesta de tres formas, a la que denominamos funciones, siendo éstas:

- a) Función legislativa: Es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado. Su función específica es la aprobación de leyes y normas que regulan la conducta tanto de las personas jurídicas como de las personas físicas

---

<sup>9</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 681

<sup>10</sup> Bobea, Lilian. **Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe**. Pág. 165

<sup>11</sup> Jean Bodin. **Los seis libros de la república**. Pág. 386

regulan la conducta tanto de las personas jurídicas como de las personas físicas, siendo generales e impersonales, generalmente está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

La función legislativa consiste en la creación de normas concretas y abstractas. Sus caracteres son: la discontinuidad o intermitencia de su ejercicio por parte del Estado, satisface en forma mediata el interés general ya que se limita a determinar genéricamente cómo debe ser atendido, pero no lleva a cabo en concreto tal satisfacción, instituye reglas de derecho que regirán para el futuro y; actúa con independencia de los administrados, desde un plano superior al determinado por los intereses individuales o sectoriales, ya que la finalidad directiva de tal función es el bien común.

b) Función jurisdiccional: "La función jurisdiccional es aquella actividad estatal que fija, en los casos individuales, el derecho incierto es decir la función que ejerce el Estado, cuando entre dos partes media un conflicto de intereses, para resolver dicho conflicto como tercero imparcial, con el fin de procurar la actuación de la ley".<sup>12</sup>

Satisfaciendo mediatamente el interés general, por dos razones: su finalidad inmediata es determinar, en los casos individuales, el derecho incierto, determinación que sólo mediata o indirectamente repercute en el bien común y; por medio de ella el Estado dispone que la voluntad legislativa sea cumplida, pero no es ella quien la hace efectiva. Es de carácter concreto, ya que se cumple con relación a los casos individuales y su

---

<sup>12</sup> Lascano, David. **Jurisdicción y competencia.** Pág. 31

ejercicio es intermitente: obra hacia el pasado ajustando conductas ya acontecidas a las exigencias del ordenamiento jurídico.

Mientras que, por otra parte, esta función consiste en: "Obtener en casos concretos una declaración del derecho existente, mostrando que se reúne las características previstas por la norma, como sucede con la declaración de herederos, por ejemplo. Que indudablemente incluye las acciones coactivas de las sentencias para su cumplimiento. La declaración contenida en una resolución se obtiene mediante proceso (judicial) a través de los tribunales que integran el poder judicial los cuales conservan la atribución final de revisar las decisiones de naturaleza jurisdiccional."<sup>13</sup>

c) Función administrativa: "Tiene por finalidad asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos, siendo una actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran proveyendo a las necesidades del grupo social. Por su permanencia, se trata de una actividad continuada y orientada hacia el presente; es concreta por cuanto atiende materialmente los requerimientos del bien común; a diferencia de las otras, es práctica, por cuanto implica ejercicios de comportamiento que otorgan vigencia efectiva a la satisfacción del interés general."<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cassagne, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 91

<sup>14</sup> Altamira Gigena, Julio Isidro. **Acto administrativo y legitimidad**. Págs. 367 y 368

Así, resulta de las otras dos funciones: la jurisdiccional se limita a determinar el derecho incierto, pero será la actividad administrativa la que haga efectiva tal determinación; la función legislativa previene las necesidades colectivas y las de los individuos que componen el grupo social, prevé en forma genérica a aquellas, mientras que la administrativa hace realidad ese programa normativo. Finalmente, los caracteres de permanente y práctica le otorgan la peculiaridad de satisfacer el interés general en modo inmediato y directo.

### **1.5. Fines del Estado**

El Estado resulta ser la superestructura social en la cual reside la mayor agrupación social organizada dentro de un lugar determinado, la sociedad humana encuentra su base fundamento en el Estado; por otro lado, en la estructura del Estado participan gobernados y gobernantes agrupados jurídica y políticamente; sin embargo, el Estado es quien tiene la autoridad como característica pública por conducto de su propia soberanía.

Al respecto Fernando Urrutí expone que: "El derecho conviene que sea elaborado de un modo sistemático por una voluntad siempre la misma, de suerte, que favorezca constantemente los intereses que está llamando a amparar y auxiliar. Este es precisamente el fin del Estado, según Jellenek, la razón de ser de su existencia: favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos

en la dirección de una evolución progresiva y común.”<sup>15</sup> El Estado como una persona pública con personalidad jurídica tiene por objeto la obtención de un fin, pero este fin, debe ser determinado con relación a las atribuciones que le competen a cada organismo del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, así como los órganos de control político y jurídico. Si bien es cierto cada órgano tiene atribuciones estrictamente diferentes, pero en cada intervención se debe respetar, el principio general en donde el interés particular no puede estar por encima del colectivo.

Pare efectos de los fines del Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala, es clara al establecer en sus dos primeros artículos lo referente a este tema, promulgando.

El preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce al Estado como el responsable de la promoción del bien común, así mismo el Artículo 1 del mismo cuerpo legal regula: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

Por su parte el Artículo 2o. de la norma suprema establece que: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

---

<sup>15</sup> De los Ríos Urrutí, Fernando. **Estudios jurídicos**. Pág. 150

En ese orden de ideas, el Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula: “El interés social prevalece sobre el interés particular.” Al respecto Francisco Porrúa expone: “El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público.

El bien común perseguido por el Estado es el bien público, El fin perseguido por particulares puede ser egoísta; por ejemplo: el bien común lucrativo. Y el bien común particular también puede ser altruista; por ejemplo: cuando se trata de una sociedad de beneficencia.

El fin de interés público no implica que sea altruista, pues está destinado a aprovechar a los particulares, miembros del grupo político. Pero, además, puede ser también altruista, por cuanto puede redundar en beneficio de una clase especial y no ser lucrativo, sino cultural o de otra índole.”<sup>16</sup>

En términos generales el bien común deber ser comprendido como todas aquellas circunstancias de orden social en donde los seres humanos pueden alcanzar un desarrollo pleno mediante el aprovechamiento de este interés general; el que también

---

<sup>16</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 285

debe ser entendido como el fin que persigue toda sociedad para garantizar los derechos de libertad, justicia, paz, seguridad y legalidad.

## **1.6. La estructura del Estado**

El Estado para su funcionamiento debe contar con una estructurada organización, siendo esta la base fundamental para que pueda operar con total libertad, al ser considerada la república de Guatemala como un Estado independiente, jurídica y políticamente se rige por la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo ésta su norma suprema, la cual adopta un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo; la población haciendo uso de su soberanía tiene la facultad de delegar las funciones administrativas, legislativas y judiciales a los órganos de derecho público correspondiente.

El Estado como persona jurídica debe contar con una estructura sólida para poder funcionar, la cual debe ser en concordancia con la norma suprema, si bien es cierto, anteriormente se han mencionado los organismos a los cuales la población les delega la soberanía, ciertamente el Estado de Guatemala está estructurado de forma general de la siguiente forma:

- 1) Constitución Política de la República de Guatemala.
- 2) Organismo Legislativo:
  - El Congreso de la República de Guatemala.
  - El Presidente del Congreso de la República de Guatemala.
- 3) Organismo Ejecutivo:

- Presidente y Vicepresidente de la República de Guatemala.
- Secretarías de la Presidencia.
- Ministerios de Estado.

4) Organismo Judicial:

- Corte Suprema de Justicia
- Consejo de la Carrera Judicial
- Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial
- Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial
- Gerencia General del Organismo Judicial
- Corte de Apelaciones
- Juzgados de Primera Instancia
- Juzgados de Paz o Juzgados Menores
- Sistema de Justicia

5) Órganos de control político:

- Tribunal Supremo Electoral.
- Procuraduría de los Derechos Humanos.

6) Órganos de control administrativo:

- Corte de Constitucionalidad.
- Contraloría General de Cuentas.
- Ministerio Público.
- Procuraduría General de la Nación.

## CAPÍTULO II

### 2. La administración pública

De forma general en Guatemala la administración pública debe estar al margen de lo establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala, derivado que dentro de la norma suprema recae la organización del Estado para el cumplimiento de su fin supremo, siendo este el bien común; se puede indicar que la administración pública recae principalmente en los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, contando cada organismo con leyes ordinarias y reglamentarias; sin embargo, se debe tener en cuenta que también forman parte de la administración pública:

- a) La Universidad de San Carlos de Guatemala.
- b) El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- c) La Junta Monetaria.
- d) La Escuela Nacional Central de Agricultura.
- e) La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco.
- f) El municipio: Siendo éste la máxima expresión de autonomía de la administración pública.

Mientras que, por otra parte, la Constitución Política de la República de Guatemala regula otros órganos que forman parte e integran a la administración pública tales como:

- a) La Procuraduría de los Derechos Humanos.

- b) La Contraloría General de Cuentas.
- c) El Ministerio Público.

Es importante mencionar que, como parte fundamental de la administración pública, se toma en cuenta todas aquellas leyes de carácter ordinario y reglamentario que establecen la organización y funcionamiento de los organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, asimismo, todas aquellas entidades de derecho público que auxilian a la administración pública que conocen procedimientos administrativos que se suscitan entre gobernantes y administrados.

## **2.1. Antecedentes históricos**

“La identificación precisa de administración pública es relativamente reciente. Pero existe evidencia de que se trata de una actividad histórica. Se dice que la administración pública es tan antigua como el gobierno y por lo tanto se trata de una actividad social e histórica.

En todas las comunidades, hasta las más antiguas, la actividad organizada de los asuntos del Estado estuvo presente. En muchos de los casos la misma se confundía con actividades religiosas, militares, justicia, economía, comercio, entre otras. Con el paso del tiempo comenzó a tomar independencia del resto de las actividades y que toma conciencia de ser una disciplina con identidad propia que tenía que ver con la cuestión del Estado. Su desarrollo tiene que ver con el desarrollo de las sociedades y su organización estatal ubicadas en un determinado tiempo y espacio, por lo cual se

trata de un fenómeno que fue evolucionando y que se caracteriza por ser social histórica.”<sup>17</sup>

La administración pública surge como actividad organizada en los grandes imperios, asumiendo variadas y diversas funciones, pero se identifica como objeto de la misma, el mantenimiento de las grandes civilizaciones y los grandes imperios; para ella era fundamental en las organizaciones de los mismos para concretar conquistas, mantener su poderío, aumentar los niveles de riquezas y centralizar las actividades del gobierno.

Todos los grandes imperios de la historia contaron con un importante aparato administrativo que les permitió su desarrollo y consolidación. A modo de ejemplo se destacan los imperios de Egipto, Roma, Grecia, India, China, Bizancio y el imperio Otomano. No nos detendremos en el análisis de cada uno de estos casos.

Pero interesa destacar que, aunque el servicio público ha sido una característica del mundo occidental, el mismo tiene sus orígenes en Asia. De estos grandes imperios la administración pública pasa por la edad media y llega al capitalismo contemporáneo. Los estudiosos entienden que se independiza como área del conocimiento cuando se separa los administradores de los medios de administrar, hecho que sólo es posible de concretar en el sistema capitalista.

---

<sup>17</sup> García Cárdenas, Luis. **Revista de administración pública: antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México.** Págs. 1-15

Para comprender de una mejor manera el antecedente de la administración pública resulta ser una: "Actividad institucionalizada y reconocida se ha realizado y desarrollado en todas las sociedades complejas. Se entiende que es una actividad única, con identidad propia y que solamente puede ser desarrollada por el propio Estado. Es de naturaleza pública y política y se encuentra estrechamente vinculada al progreso económico, político, social y cultural. Se concreta como una actividad especializada, concreta, compleja, características que se agudizan con el desarrollo de las civilizaciones. Características importantes en el desarrollo de la administración pública:

- a) Los primeros estudios de administración pública se los identifica en la época de Confucio y los mismos refieren a aspectos morales relativos al buen gobierno.
- b) Los *Arthasastras* indios tuvieron muchos escritos importantes. Su trabajo fue importante en el desarrollo y conservación del imperio hindú.
- c) Los árabes "Espejos de Príncipes" entre otras obras destacadas y musulmanes
- d) Roma y los medievales
- e) Juan Bodino elabora la primera teoría sistemática de la Administración Pública del Estado absolutista.
- f) Consejeros del Príncipe
- g) Los fundadores de la administración pública son Bonnin en Francia y Von Stein en Alemania."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup><https://introduccionalestudiodelderechounivia.wordpress.com/2013/11/30/breves-antecedentes-de-la-administración-publica/> (Consultado: 12 de junio de 2021)

Sin duda, el antecedente más relevante de la administración pública se da en el año 1808 a partir de la separación inmediata del interés público y el interés privado, a partir de esto la administración pública se desarrolla en el mundo. A lo largo del siglo XIX y XX cada vez son más los interesados en su estudio. Los estudios se vinculan a otras disciplinas y áreas del conocimiento como son las ciencias políticas, económicas, sociales, el derecho y la administración de las organizaciones, pero la disciplina se independiza del resto.

La administración pública trae consigo el sello de la sociedad que la engendra y el Estado que la conforma, por consiguiente, toda sociedad que adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones que amenazan con devorarla, necesita una forma de asociación que sea capaz de mantener cierto grado de cohesión social y ordenar a la propia sociedad en su conjunto.

Es por ello que la administración pública nace de las necesidades de organizar los Estados y de brindar una seguridad jurídica palpable en todas aquellas personas que vivan dentro de esa misma ficción jurídica.

Sin la administración pública, no es posible que se haya un estado de derecho propiamente dicho, ni tampoco sus contrapartes que son la anarquía y el despotismo ya que si bien son aberraciones del estado de derecho es imperativo mencionar que igualmente, en ambos ejemplos, es necesario administrar los recursos de la sociedad para la prosecución de sus fines, es decir, para mantener el poder.

## 2.2. Definición

La administración pública en Guatemala comprende aspectos como los mencionados anteriormente, sin embargo, tiene la característica de ser ampliamente en el ámbito político con relación al sistema de gobierno dentro del cual se incluye el Presidente y Vicepresidente de la República, sus secretarías y ministerios los cuales tienen jurisdicción en toda la república.

La administración pública por la delegación que confiere la Constitución Política de la República de Guatemala a sus órganos y entidades sean estas centralizadas, descentralizadas o autónomas, es el medio por el cual el Estado dentro de su actividad en general promueve y vela por el cumplimiento del bien común con base a la legalidad y juridicidad a través de las diferentes competencias.

Es por ello que: “La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado.”<sup>19</sup>

Alejandro Carrillo Castro define a la administración pública como: El sistema dinámico - integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y

---

<sup>19</sup> Galindo Camacho, Miguel. **Teoría de la administración pública**. Pág. 6

procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través de la cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada.”<sup>20</sup>

Se puede comprender que existen diversas gamas de lo que es la administración y como forma general la podemos definir como una serie ordenada y concatenada de pasos que a través de los cuales se gestionan recursos para la persecución de un fin ya sea de índole personal o comunal, es así entonces que la administración pública es la gestión que se lleva a cabo en los organismos, instituciones o entes públicos, que reciben de parte del poder político los recursos necesarios para atender los intereses o asuntos de los ciudadanos, de sus acciones y sus bienes, generando bienestar común, siguiendo un orden jurídico.

Entonces por administración pública se entiende como: “La disciplina y también el ámbito de acción en materia de gestión de los recursos del Estado, de las empresas públicas y de las instituciones que componen el patrimonio público.

La administración pública se ocupa de gestionar el contacto entre la ciudadanía y el poder público, no sólo en las instituciones burocráticas del Estado, sino también en las empresas estatales, en los entes de salud, en las fuerzas armadas, en la policía, los bomberos, el servicio postal y los parques nacionales, entre otros. En cambio, no abarca los sectores judiciales y legislativos. Este concepto puede entenderse desde dos puntos de vista:

---

<sup>20</sup> Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México**. Pág.27

- a) Formalmente: Se refiere a los organismos públicos que han recibido del poder político las competencias para atender necesidades puntuales de la ciudadanía en asuntos de interés general, como la salud, la burocracia, etc.
- b) Materialmente: Se refiere a la actividad administrativa del Estado, es decir, a la gestión de sí mismo, para reforzar el cumplimiento de las leyes y la satisfacción de las necesidades públicas, así como su relación con organismos particulares.

La administración pública tiene el privilegio de lo contencioso-administrativo, o sea, del derecho procesal administrativo, capaz de gestionar actos de gestión (el Estado actúa como persona jurídica) o actos de autoridad (ejecutados por el Estado por decreto).<sup>21</sup>

### **2.3. Funciones de la administración pública**

Al respecto Jean Rivero expresa: "La actividad de la administración pública como toda actividad humana utiliza dos vías: la de decisión y la de operación; administrar es a la vez hacer actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realizar la masa de operaciones, tanto materiales como intelectuales que exige la satisfacción y el interés general."<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> <https://concepto.de/administracion-publica/#ixzz6xb3ypswS> (Consultado: 12 de junio de 2021)

<sup>22</sup> Rivero, Jean. **Derecho administrativo**. Pág. 12

Esta conlleva una serie de actividades que realizan los funcionarios y empleados públicos, ante la realización de los distintos actos relacionados con la administración pública se originan responsabilidades dentro del ejercicio del cargo. De conformidad con el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella." Asimismo, "Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno." Por lo tanto, "La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución."

La Constitución Política de la República de Guatemala no regula una función administrativa como tal, la denomina como función pública, en virtud que solamente puede ser ejercitada por un dignatario, funcionario o empleado público.

Resulta siendo evidente que la función administrativa corresponde exclusivamente al Organismo Ejecutivo a través de las relaciones que posee con las demás instituciones descentralizadas y autónomas llevando a cabo la prestación de servicios y los actos relaciones con sus políticas de gobierno.

La administración pública tiene como cometido primordial la gestión de los esfuerzos estatales o de las diversas empresas e instituciones que componen al Estado, a manera de garantizar el cumplimiento eficaz de:

- a) La satisfacción de las necesidades mínimas de la ciudadanía.

- b) La salvaguarda del orden interno de la nación.
- c) Garantizar las relaciones burocráticas, jerárquicas e informativas que mantengan un sistema social, político y ciudadano operando.

Al comprender lo que debe garantizar la administración pública, éste dentro de la función en general debe estar en contacto con los elementos de Estado y éstos a su vez con el territorio y la soberanía, en términos generales la función de la administración pública recae en la satisfacción de los derechos en colectividad, es decir, el interés general, debiendo velar por este mandato constitucional todos los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, pero principalmente el Organismo Ejecutivo a quien de forma general se le delega la mayor cantidad de administración pública, ya que a través de todas sus entidades se debe satisfacer las necesidades de los habitantes.

Por su parte la función de la administración pública posee una finalidad sometida a las políticas del gobierno central, sin embargo, el gobierno municipal tiene un rol de mucha importancia dentro de esta finalidad, de conformidad con el Artículo 2 del Código Municipal el cual establece que el municipio es: “la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos...” estando este: “...organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

## **2.4. Elementos de la función administrativa**

La administración pública posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Entre dichos poderes destacan: la interpretación unilateral de contratos, la capacidad ejecutiva de los actos administrativos (por ejemplo, el cobro de multas por el procedimiento de apremio). Es decir, los actos de la administración deben cumplirse, son obligatorios, y la administración está autorizada para imponerlos unilateralmente a los particulares. Por último, el sometimiento a una jurisdicción especializada, la jurisdicción contencioso administrativa.

Entonces se puede indicar que la administración pública se debe entender como una rama del Estado que se encarga de funciones estatales tal como se determina en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los elementos más importantes en cuanto a la definición de la administración pública se determinan y explican de la siguiente forma:

- a) El órgano administrativo;
- b) La actividad que la administración realiza;
- c) La finalidad que pretende el Estado a través de la administración y;
- d) El medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos

Conjuntamente con los elementos de la función administrativa, la administración pública necesita una serie de pasos, hay que recordar que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de competencia administrativa. Es entonces necesario también desarrollar los pasos de la administración pública, los

que son parte esencial de la función administrativa. Esencialmente se pueden plantear que son cinco: planificación, coordinación, organización, dirección, y control.

- a) Planificación: "La planificación es la primera función administrativa porque sirve de base para las demás funciones. Esta función determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos; por tanto, es un modelo teórico para actuar en el futuro. La planificación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. La planificación determina donde se pretende llegar, que debe hacerse, como, cuando y en qué orden debe hacerse."<sup>23</sup>

La planificación es importante en cualquier sistema de gestión de recursos, es por ello que los primeros pasos van desde aquí, ya que se sabrá con determinada exactitud de qué forma se emplearán los recursos económicos y los recursos intelectuales humanos, todo ello para dotar de seguridad los actuantes del proyecto que se pretende lograr.

- b) Coordinación: Algunos autores como Reyes Ponce analizan la coordinación como: "La integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. La planeación nos indica, que debe hacerse y cuando, mientras que la organización nos señala quienes, donde y como debe realizarlo."<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Bernal, María. **La planificación, conceptos básicos**. Pág. 2

<sup>24</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas**. Pág. 256

Dentro de la esfera del actuar de la administración pública es necesario integrar todos los recursos derivados de la planeación ya que estos necesitan ser ejecutados mediante las directrices de las personas que ostentan el poder de mando. Esta coordinación se traduce en organización, ya que es a partir de este paso que se crea el andamiaje necesario para llevar a cabo temas precisos en cada aspecto del organismo social.

- c) Organización: "Es el arreglo de las funciones que se estimen necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas."<sup>25</sup>

La coordinación deriva en la organización ya que al emitirse las directrices necesarias es imperativo que los organismos a los cuales se les han girado instrucciones reaccionen y a esa reacción de la directriz de un órgano superior se le llama organización. Entonces debemos entenderla coloquialmente como bien ya se ha definido, la responsabilidad asignada de la ejecución de responsabilidades específicas.

- d) Dirección: "Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente de tal forma que se cumpla en la forma adecuada, todas las ordenes emitidas."<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> **Ibíd.** Pág. 212

<sup>26</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Pág. 13

Tomando en cuenta que tanto la organización como la coordinación son funciones específicas, con responsabilidades asignadas, es necesario que éstas sean controladas de manera tal que las ordenes giradas se cumplan de forma adecuada y que exista una escala jerárquica de donde emanen las decisiones incidentales en la forma de la organización social.

- e) Control: Es la forma en que el ente superior jerárquico determina el alcance de la efectividad en las funciones delegadas por parte del administrador a los subordinados bajo el imperio de la ley en general y si se cumplieron con todos los pasos necesarios desde la planificación hasta la dirección, es decir, que todas las tareas se hayan cumplido conforme a todas las normas previamente establecidas.

Para evitar arbitrariedades de cualesquiera índoles, es necesario que se creen órganos supra administrativos, es decir, no que estén por encima de las organizaciones sociales, sino que sean fiscalizadores del actuar de las mismas ya que al hablar de administración pública, también hablamos de recursos estatales y estos recursos estatales deben ser fiscalizados. Es por ello que instituciones que controlan las directrices de los órganos superiores deben tener suma incidencia en las instituciones públicas, esto evita, si se maneja de la manera adecuada, uno de los males más presentes en nuestra sociedad: la corrupción.

## 2.5. Formas de la administración pública

La administración pública guatemalteca, se encuentra inmersa dentro de una serie de órganos, dentro de nuestro sistema institucional, el ejecutivo con un sistema centralizado, que funciona a nivel nacional, las gobernaciones departamentales, que son órganos centralizados, los municipios con sus órganos, el Concejo Municipal y el alcalde, las regiones, con los consejos de desarrollo urbano y rural. Hay que agregar los órganos investidos de personalidad jurídica, las empresas del Estado, las sociedades anónimas con aporte estatal y privado, etc.

Acosta Romero, les denomina formas de organización administrativa ya que son: "Formas de organización de la administración pública. Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo. La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado."<sup>27</sup>

Por su parte, Dromi, expone que: "Se entiende por organización administrativa El Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en

---

<sup>27</sup> Acosta Romero. **Teoría General del Derecho**. Pág. 46

La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y les permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la Administración. Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva (constitucional, legal o reglamentaria) que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites.

La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tienden a lograr una más eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades.”<sup>28</sup>

Pero cabe anotar que los sistemas que realmente existen recaen en:

- a) La centralización o concentración administrativa: Dromi, dice que: “La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentra en uno o más órganos superiores de la Administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.”<sup>29</sup>

En cuanto a la centralización se puede mencionar que el termino en sentido práctico hace referencia a la dependencia en sentido jerárquico que existe de un órgano a otro

---

<sup>28</sup> Dromi, J. Roberto. **Instituciones del derecho administrativo**. Pág. 427

<sup>29</sup> **Ibíd.** Pág. 432

dentro de la misma institución, haciendo valer los preceptos legales por medio de la subordinación que se sobre entiende dentro del ámbito de las instituciones.

- b) La desconcentración administrativa: Para el Maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en que: “La delegación que hacen las autoridades superiores en favor de Órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.”<sup>30</sup>

Este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran subordinados a los propios Ministerios del Estado como por ejemplo en Guatemala, en los que se encuentran ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración.

- c) La descentralización administrativa: Para Manuel María Díez, las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son los siguientes:
- “Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe, sino que son precisas facultades resolutorias.
  - La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
  - Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado. Este criterio es fundamental, por cuanto no basta con la colaboración que puede ser prestada por un concesionario, en mérito

---

<sup>30</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 165

de un contrato administrativo, ya que la concesión no implica precisamente una descentralización.

- De control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados.”<sup>31</sup>

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, el presidente de la Junta Directiva, el alcalde Municipal, el Rector Magnífico de la Universidad, etc. La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

- d) La autonomía y la autarquía administrativas: Erróneamente en Guatemala se han denominado algunas instituciones como autónomas, en el sentido puro de la palabra, sin embargo, esto no es del todo de esta forma porque algunas instituciones que se denominadas así dependen del financiamiento del Estado y en otros casos dependen del nombramiento de sus autoridades por parte del poder Ejecutivo e inclusive de algún órgano o Concejo. La autonomía implicaría que este tipo de instituciones tengan sus propias normas; sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al presupuesto del Estado para su subsistencia; inexistencia de un control, ni político, ni financiero; y una independencia absoluta en lo técnico y científico.

---

<sup>31</sup> Díez, Manuel María. **Derecho administrativo Tomo I.** Pág. 88

## CAPÍTULO III

### 3. El derecho municipal

Desde el punto de vista general, el derecho municipal comprende el conjunto de disposiciones y principios referentes a la forma en que se integra, organiza y funciona el gobierno de los pueblos, es decir, todos aquellos gobiernos locales que rigen bajo determinada circunscripción municipal, actualmente el derecho municipal se caracteriza porque sus gobernantes son electos por los pobladores a través del sufragio universal y secreto con la finalidad de fomentar la democracia y la participación ciudadana.

Mientras que por otra parte, el derecho municipal de forma parcial puede ser considerado como área del derecho autónomo, sin embargo, dentro de la administración pública el municipio es una forma en la cual ésta se encuentra organizada, es decir, que el derecho municipal forma parte de la normativa del derecho administrativo, resulta necesario hacer hincapié que el municipio es la única organización administrativa que goza de total autonomía siendo ésta una característica muy especial del derecho municipal.

Como se mencionó anteriormente el derecho municipal comprende la organización y funcionamiento del gobierno municipal, en ese orden de ideas, el estudio del derecho municipal únicamente comprende la integración del municipio desde el ámbito local pero también a nivel departamental y éste a su vez regional; este tipo de integración en Guatemala en la división administrativa del Estado comprende regiones, éstas a su vez

departamentos, dividiéndose estos últimos en municipios, es decir, que el derecho municipal estudia la integración del municipio desde un todo sin importar la división política y administrativa que exista, es decir, que al final todo recae en los municipios, quienes forman parte del derecho municipal, debiendo ser estudiados por esta área auxiliar del derecho administrativo.

### **3.1. Antecedentes históricos**

Los antecedentes del nacimiento del derecho municipal nacen con el derecho civil y la creación de la forma de organización que hoy en día conocemos como municipio, por lo tanto, lo más acorde a este apartado sería poder hablar sobre los antecedentes de la creación del concepto de municipio.

Los antecedentes del municipio se remontan al pasado, cuando se empieza a dar esta forma de organización, que de alguna manera viéndola desde otro punto de vista fue una forma de conquistar a los pueblos y territorio.

Entonces se aborda de manera general los antecedentes del municipio, con el fin de contar con el sustento teórico de la investigación, destacando en un apartado posterior la descripción de funciones y facultades de los integrantes.

En cuanto a los orígenes del municipio, Manuel Añorve Baños menciona que la palabra:

"Municipio es de origen Romano, que etimológicamente deriva del vocablo *municipium*, con *munis*-carga y *civitas*-ciudad, que en sentido figurado significa."<sup>32</sup>

El surgimiento del municipio, ciertamente da cavidad al derecho municipal, desde el punto de vista histórico: "No hay uniformidad entre los autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal. En el Antiguo Egipto es una de las acepciones que tuvo lugar en Grecia y roma, la creación de los demos en Atenas, por obra de *Clistenes*, consideran a la *poli griega* como Estado-Ciudad, mientras que los demos eran los municipios. Roma tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos del Lacio, luego a toda Italia, después domino a Grecia, España y las Galias y más tarde a todo el mundo conocido. Con las ciudades conquistadas Roma tenía dos tipos de relaciones: la sumisión o la alianza. De un lado estaban los súbditos, siendo gobernados arbitrariamente por un *praefectus* enviado desde Roma y de otro lado estaban los aliados, quienes conservaban su régimen municipal."<sup>33</sup>

En la actualidad el derecho municipal se debe a evolución que ha tenido el Estado, es decir, que desde tiempos muy antiguos el derecho municipal ha estado inmerso en la sociedad, se podría decir, que éste tuvo un origen mucho más antiguo inclusive que el propio Estado, tomando en cuenta que la sociedad humana siempre ha estado organizada bajo leyes que son aplicables dentro de cierto territorio, siendo esto lo que en la actualidad persigue el municipio a través de los reglamentos y ordenanzas que puede emitir el gobierno municipal haciendo uso de su autonomía local.

---

<sup>32</sup> Añorbe Baños, Manuel. **El trabajo de la ciudad**. Pág. 1

<sup>33</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1099/6.pdf> (Consultado: 15 de junio de 2021)

### 3.2. Definición del derecho municipal

Adriano G. Carmona Romay, ilustre municipalista cubano, definió al derecho municipal como: "El conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales."<sup>34</sup>

Otro distinguido municipalista americano, el brasileño Ives de Oliveira, lo hizo como: "El ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal."<sup>35</sup>

En la doctrina mexicana, Adolfo Korn Villafañe, fundador de la Escuela de La Plata, expresó: "En síntesis, podemos decir que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo."<sup>36</sup>

Salvador Dana Montaña, eminente representante de la Universidad del Litoral, distingue entre derecho municipal como: "Científico y derecho municipal positivo, consistiendo

---

<sup>34</sup> Carmona Romay, Adriano G. **Programa de gobierno municipal**. Pág. 19

<sup>35</sup> De Oliveira, Ives. **Curso de derecho municipal**. Pág. 49

<sup>36</sup> Korn Villafañe, Adolfo. **Curso de derecho municipal**. Pág.49



una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria.”<sup>37</sup>

En concordancia con lo expuesto por la doctrina se puede indicar que el derecho municipal resulta ser un área autónoma del derecho, que se encarga de estudiar y regular todo lo concerniente a la organización, integración y funcionamiento del gobierno que opera en cada uno de los municipios que conforman la división política y administrativa del Estado.

### **3.3. Fuentes del derecho municipal**

Toda fuente principal del derecho en nuestro ordenamiento jurídico interno es: La Constitución Política de la República de Guatemala, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia siendo su fin supremo la realización del bien común, siendo deberes del Estado garantizar a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo restaurar el ordenamiento jurídico de la administración pública.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Guatemala, busca el nivel de régimen municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo envuelve el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local,

---

<sup>37</sup> Dania Montaña, Salvador. **Estudios de política y derecho municipal**. Págs. 18 y 19

considerando que la administración pública será descentralizada, lo que hace preciso dar una mejor organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta magna consagra, para que en el marco de ésta se origine su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: "Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones le corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios."

Entre otras fuentes, del derecho municipal se pueden considerar, las leyes que se dicten en consecuencia a la Constitución Política de la República de Guatemala; este tipo de normativa auxilian al derecho municipal, principalmente en la forma en que debe funcionar, es decir, que la ley ordinaria es una fuente del derecho administrativo, pudiéndose mencionar entre otras:

- a) El Código Civil;
- b) El Código Municipal;
- c) La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;
- d) La Ley General de Descentralización;
- e) La Ley Electoral y Partidos Políticos;
- f) La Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles;

g) La Ley de Contrataciones del Estado;

Resulta necesario hacer hincapié que dentro de este apartado están las leyes orgánicas municipales, éstas desarrollan las bases y principios contenidos en las normas constitucionales, son dictadas por el Congreso de la República de Guatemala.

Dentro del último rango se encuentran los decretos y resoluciones municipales en el ejercicio de funciones legislativas por parte de regímenes locales. Las normas de mayor sentido son leyes, también llamadas acuerdos por sus caracteres de generalidad. En otros casos por ser particulares son actos administrativos, son sancionadas por un cuerpo deliberativo, llamado Consejo Municipal.

### **3.4. Características del municipio y sus elementos**

Como ya se mencionó anteriormente el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato en la participación ciudadana en los asuntos públicos, se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito, de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala.

En ese orden de ideas se puede indicar que las principales características del municipio se deben a éste y debe comprender relaciones de:

a) Vecindad,

- b) Multietnicidad,
- c) Pluriculturalidad y
- d) Multilingüismo.

La principal característica del municipio resulta ser la vecindad, tomando en cuenta que esta figura del derecho civil le otorga a la población la relación que existe entre el municipio y el gobernado por el gobierno municipal que esta gobierna.

En Guatemala, existen a la fecha 340 municipios dentro de los 22 departamentos del país, los municipios sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, que es parte de lo que conocimos en el capítulo pasado dentro de este trabajo de investigación, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable, siendo una condición de la autonomía municipal en Guatemala.

De conformidad con el Código Municipal, en el Artículo 67, el municipio tiene la facultad de realizar toda clase de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales; así como prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la población del municipio. En Guatemala, cada uno de los 22 departamentos se divide en municipios, y los municipios se dividen en aldeas o caseríos.

Para comprender los elementos que forman parte del Estado, es necesario hacer uso de la principal autonomía estatal, la cual radica en el municipio, al respecto el Artículo 2 del Código Municipal Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: "El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito."

Por su parte, los elementos del municipio de cierta forma son similares a los elementos del Estado, con la diferencia de que éstos se deben comprender desde el punto de vista local no general como funciona en la organización del Estado, los elementos que conforman el municipio son:

- a) La población: Consiste en el conjunto de personas con ánimo de permanencia asentados en un territorio específico que tienen relaciones por razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo; al respecto el Artículo 11 del Código Municipal Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: "La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial."
- b) El territorio: En términos generales es el límite territorial en donde se asienta la población que conforma el municipio. De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 224 regula que: "El territorio de la República,

se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Este elemento permite organizar el territorio dentro de sus límites para hacer uso del aprovechamiento y ocupación del territorio teniendo en cuenta las necesidades de la población.

- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes: Ésta es ejercida por los tres organismos del Estado en coordinación con el municipio a través del concejo municipal, al respecto el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que: "La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida." Esta delegación es ejercitada por la población en general a través de voto universal y secreto, en donde cada uno de los integrantes del elemento personal, voluntariamente decide a que persona se le debe atribuir la investidura de autoridad.
- d) La comunidad organizada: Radica en todas aquellas organizaciones de los vecinos de carácter civil con reconocimiento de personalidad jurídica, al respecto el Artículo 18 del Código Municipal Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: "Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen."

- e) La capacidad económica: Se fundamenta en la obligación que tienen los habitantes en aportar impuestos, arbitrios y tasas municipales, con el objeto de que el Estado pueda funcionar y lleve a cabo la realización de bien común, el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación..."

De conformidad con el Artículo 101 del Código Municipal Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: "La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados."

- f) El ordenamiento jurídico: Está conformado por aquel conjunto de leyes, constitucionales, ordinarias, reglamentarias y ordenanzas municipales, que regulan la organización y funcionamiento del Estado y los municipios. Toda norma jurídica debe estar sujeta al principio de supremacía constitucional, es decir, que ninguna ley puede contradecir a la norma suprema.
- g) El patrimonio del Estado: Lo constituye todos aquellos bienes que forman parte de éste, incluyendo el de las entidades descentralizadas y autónomas, el Artículo 121

de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “Son bienes del Estado:

- a) Los de dominio público;
- b) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
- c) Los monumentos y las reliquias arqueológicas;
- d) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas.”

### **3.5. Autonomía municipal**

Autonomía municipal es el título del Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

La autonomía municipal se encuentra regulada en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Éste indica también que entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades.
- b) Obtener y disponer de sus recursos.
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Al respecto el Artículo 3 del Código Municipal establece que: “En ejercicio de su autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala.”

### **3.6. La administración municipal**

“En América Latina, los gobiernos municipales empiezan a asumir funciones administrativas, políticas y tributarias a partir de los años 1980, con la nueva división político-administrativa de los términos nacionales. Este proceso de descentralización es impulsado por las demandas crecientes de servicios en las provincias y por el cambio de percepción con relación a la participación ciudadana, la cual deja de ser considerada como un riesgo y pasa a ser considerada como una solución en términos de protección de los recursos estratégicos de los territorios.

En los últimos años los Gobiernos Municipales han reforzado sus atribuciones a partir del gobierno central y gracias a la cooperación descentralizada. Esto se debe en parte a

la gestión descentralizada que ha demostrado buenos resultados en términos de participación ciudadana, de adecuación a las necesidades de la población, de lucha contra la pobreza, de rendición de cuentas y transparencia.”<sup>38</sup>

El gobierno municipal es la entidad territorial que está a cargo del territorio municipal o municipio, éste goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites convenidos por la Constitución y las leyes de descentralización de cada país, dentro de las funciones de los gobiernos municipales se pueden citar:

- a) Prestación de servicios públicos domiciliarios y de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable vivienda, recreación y deporte.
- b) Ordenamiento y planificación del desarrollo económico, social y ambiental de su territorio y construir las obras que demanda el progreso municipal.
- c) Control del manejo adecuado de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- d) Promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Cada país ha definido los límites de la autonomía municipal de forma diferente, sin embargo, existen ámbitos comunes dentro de los cuales los gobiernos municipales ejecutan con independencia:

---

<sup>38</sup><http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/modulo-3/marco-conceptual/rol-gobiernos-municipales/es/> (Consultado: 12 de junio de 2021)



- a) En el ámbito político: Mediante el establecimiento de políticas locales, planes y mecanismos de regulación.
- b) En el ámbito económico: Mediante la tributación municipal, costos, financiamiento, definición y ejecución del presupuesto.
- c) En el ámbito administrativo: Mediante la organización interna, aspectos técnicos, prestación de servicios públicos municipales, así como la contratación y remoción del personal.



## CAPÍTULO IV

### **4. Legalidad del cobro desmedido de dietas por parte de los concejos municipales, los criterios administrativos utilizados para determinar el monto y su posible responsabilidad civil**

La ausencia de legalidad del cobro desmedido de dietas por parte de los concejos municipales y los criterios administrativos utilizados para determinar el monto y su posible responsabilidad civil, ciertamente son legalidades de las cuales hace uso el gobierno municipal para establecer las dietas que deben ser remuneradas por las sesiones ordinarias y extraordinarias, este cobro desmedido se debe a los criterios que se utilizan para determinar cada monto; criterios que al existir una normativa que detalle de forma específica como se debe remunerar cada sesión, estarían limitados para evitar los cobros desmedidos.

El concejo municipal de conformidad con el Código Municipal tiene la facultad para fijar las dietas que pueden percibir sus integrantes por cada sesión a la que asistan, sin embargo, la misma norma jurídica que le otorga este tipo de competencia al concejo municipal no indica criterios específicos para establecer, determinar y modificar el monto de la remuneración especial, lo que provoca un abuso desmedido sobre este derecho, existiendo la posibilidad de que los integrantes del concejo municipal puedan incurrir en responsabilidad civil.

La normativa que regula el régimen municipal en general, de cierta forma permite la legalidad para la fijación de remuneraciones especiales por dietas que debe percibir el concejo municipal por concepto de realizar sesiones ordinarias y extraordinarias, sin embargo, esta legalidad acoge la discrecionalidad del gobierno municipal en elevar desmedidamente el monto de las dietas; por otra parte, no tan alejada de la legalidad, se encuentra, el vacío legal que el legislador propicio en la redacción del Código Municipal dentro del apartado de las remuneraciones especiales.

Ciertamente el Código Municipal no establece parámetros o criterios administrativos que limiten el monto desmedido de las dietas municipales como montos mínimos y máximos de las dietas a percibir con relación a los ingresos del municipio combinando el número de sesiones máximas mensuales, trimestrales, semestrales y anuales que pueden ser susceptible de dietas; así mismo no se deben incluir remuneraciones especiales dentro de todas aquellas sesiones que realice el gobierno municipal y tengan que ver con emergencias de índole local, nacional o regional a consecuencia de un desastre o catástrofe natural, tomando en cuenta que el fin del Estado radica en el bien común, los concejales y síndicos han sido designados por el pueblo para que velen por interés colectivos sin afectar la economía municipal.

La municipalidad al constituir una de las formas autónomas en que se organiza la administración pública en general de conformidad con el Código Municipal tiene la facultad de fijar en forma discrecional las dietas por las sesiones que lleva a cabo el concejo municipal. En términos generales las dietas resultan ser cantidades de dinero que los servidores públicos no pueden percibir en la calidad de remuneración por

determinada labor pública gratuita que deben realizar en beneficio de la población, decir, la dieta no constituye en sí una remuneración, es solo una compensación económica que recibe el alcalde, el síndico, el concejal y el secretario por asistir a la sesión completa que realiza el concejo municipal.

Las remuneraciones especiales o dietas a las que tiene derecho el gobierno municipal por cada sesión ordinaria o extraordinaria que realiza, la cuales vienen a constituir un gasto económico costado por el pueblo a través de los impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones que percibe la municipalidad con el fin de concretizar el bien común que demanda cada uno de sus habitantes en conjunto, por ende, al momento de ser fijados este tipo de egresos monetarios, si bien, es cierto son legales, deben estar sustentados en parámetros o rangos que no favorezcan el abuso desmedido del derecho, los cuales ciertamente deben ser verificados por la administración pública en general.

El concejo municipal como único requisito especial que debe cumplir para determinar la dietas por concepto de sesiones que recibirá el alcalde, los concejales, los síndicos y secretario, radica en el voto favorable de las dos terceras (2/3) de los miembros que integran el gobierno municipal; desde el punto de vista jurídico las remuneraciones especiales por dietas estaban bajo el marco de la legalidad tomando en cuenta que, son un derecho que otorga el Código Municipal por la gestión que se realiza en favor del pueblo.

Por otra parte, desde el punto de vista relacionado con el límite y criterio utilizado para fijar los montos por dieta, la norma jurídica no fue previsiva, debiendo establecer

detalladamente la cantidad mínima o máxima que puede percibir por concepto de remuneraciones especiales cada uno de los elementos que conforman el concejo municipal.

Verificar la legalidad que existe en las dietas desmedidas que fija el concejo municipal las cuales pueden ser susceptibles de responsabilidad civil, al utilizarse criterios personales, en virtud que, la norma jurídica establece de forma general las remuneraciones especiales por dieta, pero carece de criterios administrativos necesarios basados en la realidad económica del municipio y en los demás egresos que gasta la municipalidad para costear su funcionamiento; pudiéndose así determinar con precisión cuales son las compensaciones económicas que debe percibir el gobierno municipal.

#### **4.1. Remuneraciones especiales que otorga la municipalidad**

El termino de remuneraciones especiales dentro del ámbito del derecho municipal se debe a la figura del Síndico y Concejal, al respecto el Artículo 44 del Código Municipal establece: "Los cargos de síndico y concejal son de servicio a la comunidad, por lo tanto, de prestación gratuita, pero podrán ser remunerados por el sistema de dietas por cada sesión completa a la que asista, siempre y cuando la situación financiera lo permita y lo demande el volumen de trabajo, debiendo en todo caso, autorizarse las remuneraciones con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de miembros que integran el concejo municipal."

Estos cargos públicos que forman parte del gobierno municipal son considerados honorem, es decir, que no perciben ningún tipo de salario o sueldo, ante tal situación el Código Municipal adopta la figura de remuneraciones especiales la cuales también son aplicables a los demás miembros del concejo municipal por la celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Es importante mencionar que además de la atribución de asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebra el concejo municipal de conformidad con el Artículo 54 del Código Municipal le corresponde al Síndico y Concejal:

- a) "Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.
- b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda.
- c) Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o el concejo municipal lo soliciten. El dictamen debe ser razonado técnicamente y entregarse a la mayor brevedad.
- d) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o el concejo municipal.
- e) Los síndicos representar a la municipalidad, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el concejo municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley. No obstante, lo anterior, el concejo municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos.

- f) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del concejo municipal.
- g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.”

Al verificar las atribuciones que les corresponden a los Síndicos y Concejales dentro del régimen municipal se puede constatar que dentro de sus facultades se encuentran mandatos dictados por el Código Municipal que de cierta forma son al servicio de la comunidad, sin embargo, se debe tener presente que en cuanto a las remuneraciones especiales que éstos reciben todas son establecidas por el órgano supremo municipal, lo cual ciertamente es determinado en forma desmedida. Resulta necesario detallar que cualquier remuneración en calidad de dietas que estos personajes perciben están bajo la legalidad de la norma jurídica ordinaria.

El Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto define las dietas como retribuciones que el Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas pagan a servidores públicos por formar parte de juntas o consejos directivos y consultivos, comisiones y comités asesores.

Dicha ley también indica que no se consideran parte del salario y establece que deben ser aprobadas mediante acuerdo gubernativo del Ministerio de Finanzas. De esto se libran las entidades autónomas, que pueden determinar la forma y monto de sus dietas y sólo informar a la cartera de Finanzas al respecto.

Mientras que por otra parte, remuneraciones especiales también pueden ser consideradas como: "Honorarios que un juez u otro funcionario público devenga a diario mientras dure la comisión encomendada fuera del punto en que, por su destino, tiene la residencia oficial."<sup>39</sup>

Los síndicos y concejales que trabajan como dependientes en el sector público o privado, gozarán de licencia de sus centros de trabajo de diez horas semanales, sin descuentos de sus remuneraciones, tiempo que será dedicado con exclusividad a las labores propias de sus cargos en el concejo municipal. El empleador está obligado a conceder la licencia semanal. Los síndicos y concejales no serán trasladados ni reasignados por su empleador, sin su consentimiento, mientras ejercen sus funciones.

Por su parte, el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público diferencia las dietas del renglón 061 de las del 062. Las del renglón 061, que nombra sólo como dietas, son los egresos pagados a miembros de juntas directivas, asesoras o consultivas de instituciones del sector público y de comisiones y consejos reconocidos legalmente, por asistir a sesiones ordinarias y extraordinarias establecidas conforme a la ley.

"En tanto, en el renglón 062 define las dietas de cargos representativos que son las pagadas al cuerpo legislativo y otras instituciones cuyos cargos se obtienen con base en elección directa o indirecta.

---

<sup>39</sup> <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/dieta/dieta.htm> (consultado el 13 de junio de 2021).

Este es el marco legislativo de las dietas que, como se observa, deja abiertas brechas para arbitrariedades: tanto el monto de la dieta por sesión, como la cantidad de sesiones que realizan en el mes, son determinadas por las mismas personas que las reciben.”<sup>40</sup>

#### **4.2. Definición de dietas**

Desde el punto de vista de vista jurídico las dietas son consideradas remuneraciones especiales y obligatoriamente deben ser percibidas por los integrantes del concejo municipal cuando este se reúne.

Este tipo de remuneraciones se encuentran amparadas por el derecho administrativo en general y específicamente por el derecho municipal ya que su fijación y aumento le compete exclusivamente al concejo municipal, sin que el Código Municipal establezca criterios para determinar la remuneración por cada sesión realizada, la norma jurídica únicamente regula que para su fijación y aumento se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros que integran el concejo municipal.

#### **4.3. El concejo municipal**

“El concejo es la máxima autoridad, es el responsable de ejercer la autonomía del municipio y tiene su sede en la cabecera municipal. Los miembros que conforman el

---

<sup>40</sup><https://www.plazapublica.com.gt/content/dietas-de-funcionarios-un-sobresueldo-legal-que-podria-ser-inconstitucional#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2078%20de%20la,consultivos%2C%20comisiones%20y%20comit%C3%A9s%20asesores.> (Consultado 13 de junio de 2021)

concejo municipal son el alcalde, concejales y síndicos, quiénes son popularmente electos, así como solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones sobre asuntos municipales que se realicen dentro de dicho órgano.”<sup>41</sup>

El concejo municipal, también denominado corporación municipal, es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son responsables por la toma de decisiones. Tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno de la municipalidad le corresponde al concejo municipal, responsable de ejercer la autonomía del municipio. Está integrado por el alcalde municipal, los síndicos y los concejales electos, todo ello de acuerdo al Artículo 9 del Código Municipal

En la legislación guatemalteca, incluso en la Constitución Política de la República de Guatemala, se utiliza la expresión corporación municipal, como bien lo observamos en el Artículo 255 o incluso municipalidad como se establece en el Artículo 259 como sinónimo de concejo municipal.

Al concejo municipal de conformidad con el Código Municipal le corresponde determinar:

- a) Las tarifas que se cobren por el uso de bienes municipales se determinan y aprueban con el concejo municipal.
- b) Fijar tasas por servicios públicos locales.

---

<sup>41</sup> <http://www.muniguate.com/concejo-municipal/noticias/que-es-concejo-municipal/> (Consultado: 13 de junio de 2021)

- c) Fijar contribuciones para mejoras o aportes compensatorios.
- d) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios.
- e) Exonerar del pago de arbitrios, tasas y multas, de acuerdo a la decisión del concejo.
- f) Disponer de los recursos del municipio para el cumplimiento de fines a favor de la gestión local, utilizándolos preferentemente en inversión de obras y servicios para beneficio de la comunidad.
- g) La aprobación, control, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio.
- h) Aprobación de préstamos y empréstitos que son emisión a través de bonos.
- i) Adjudicación de contratos para la ejecución de obras

El Diccionario Municipal de Guatemala, con relación al concejo municipal establece que: "Del latín *Concilium*. Ayuntamiento o Corporación Municipal. Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio. El gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos como bien se mencionó, contenido del Artículo 254 de la Constitución Política de la República."<sup>42</sup>

Anteriormente se establecieron las funciones financieras con ánimos de una secuencia lógica dentro de este trabajo de investigación, pero la ley denota también funciones administrativas de carácter general al concejo municipal, el ámbito de todo lo relacionado con el gobierno municipal velar por la integridad de su patrimonio,

---

<sup>42</sup> Linares López, Luis F. **Diccionario Municipal de Guatemala**. Pág.68

garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

El concejo municipal emitirá su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal.

De conformidad con el Artículo 35 del Código Municipal, las competencias del concejo municipal son:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración,
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;

- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos;
- k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sea éstos de uso común o no;
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;

- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas asistencia a sesiones del concejo municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;

- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio; y;
- z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

Sin embargo el concepto al que en la actualidad le llamamos concejo, tiene sus orígenes históricos como etimológicos de los cuales se desprende la idea de que siempre se ha conocido como una agrupación de personas que de forma organizada velan por la persecución de los fines de una circunscripción territorial determinada, así entendemos que concejo era la asamblea de los vecinos de las localidades que participaban en el gobierno de las mismas, en los reinos cristianos de la alta edad media en la península ibérica.

Etimológicamente, deriva del latín *Concilium* que significa reunión o asamblea, término también utilizado como sinónimo: "El concejo era la reunión general de los vecinos que, en asamblea de todos ellos, decidían sobre el aprovechamiento comunal de prados, bosques y montes vecinales con fines ganaderos y agrícolas, de los regadíos y de la explotación del molino, el horno o el pozo de sal. Y no solo para asuntos económicos, sino para actos administrativos y judiciales, así como para dar autenticidad, fuerza y eficacia en derecho a los documentos que se redactaban en su presencia.

El concejo solía reunirse los domingos, después de misa, en el atrio de una iglesia. La llamada a concejo se realizaba mediante repique de las campanas de la iglesia o

mediante otro instrumento. Su asistencia era obligatoria, multándose al vecino que no acudía.”<sup>43</sup>

#### **4.4. Sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal**

Respecto a este apartado, la legislación interna de Guatemala se encarga de predefinir lo concerniente porque para hacer válidas las sesiones y las dietas a las que se refiere este trabajo de investigación, es necesario sustentarlas bajo el principio de legalidad.

De conformidad con el Artículo 38 del Código Municipal, las sesiones del concejo municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal que, legalmente, le sustituya temporalmente en el cargo. Habrá sesiones ordinarias y extraordinarias.

Las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez a la semana por convocatoria del alcalde; y las extraordinarias se realizarán las veces que sea necesario a solicitud de cualquiera de los miembros del concejo municipal, en cuyo caso el alcalde hará la convocatoria correspondiente, de conformidad con lo previsto en este Código y el reglamento de organización y funcionamiento del mismo. No podrá haber sesión extraordinaria si no precede citación personal y escrita, cursada a todos los integrantes del concejo municipal y con expresión del asunto a tratar.

Las sesiones serán públicas, pero podrán ser privadas cuando así se acuerde y siempre que el asunto a considerar afecte el orden público, o el honor y decoro de la municipalidad o de cualesquiera de sus integrantes.

---

<sup>43</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo\\_\(historia\)#cite\\_note-1](https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_(historia)#cite_note-1) (Consultado: 13 de junio de 2021)

También, cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el concejo municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión.

En estas sesiones del concejo, los vecinos que asistan tendrán voz, pero no voto, debiendo todos guardar la compostura, decoro y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza, de lo contrario, la misma se suspenderá sin responsabilidad del concejo municipal. El concejo municipal podrá declararse en sesión permanente si la importancia y urgencia del asunto así lo ameritara.

Igualmente celebrará sesiones ceremoniales o solemnes en ocasiones especiales. Todas las sesiones se llevarán a cabo en el edificio de la municipalidad, salvo casos especiales calificados por el concejo municipal o de fuerza mayor, en cuya situación, las sesiones pueden tener verificativo en cualquier otra parte de la circunscripción territorial del municipio. Cuando la importancia del tema lo amerite, el concejo municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados.

Todos los miembros del concejo municipal están obligados a asistir puntualmente a las sesiones. Todos los miembros tienen voz y voto, sin que ninguno pueda abstenerse de votar ni retirarse una vez dispuesta la votación; pero si alguno tuviera interés personal del asunto del que se trate, o lo tuviere algún pariente suyo dentro de

los grados de ley, deberá abstenerse de participar en su discusión y, en consecuencia, de votar retirándose mientras se tome la decisión. De existir esa situación, y no se abstuviere, cualesquiera de los miembros del concejo municipal podrán solicitárselo; quien procederá a retirarse.

La inasistencia a las sesiones, sin excusa escrita justificada, será sancionada disciplinariamente de conformidad con el reglamento del concejo municipal, pudiéndose declarar vacante el cargo por inasistencia, sin causa justificada, a cinco (5) sesiones consecutivas, comunicando de inmediato su decisión al Tribunal Supremo Electoral para los efectos que disponga la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En el caso de inasistencia de los síndicos, para la sesión de la que se trate, el alcalde nombrará síndico específico a uno de los concejales.

Por su parte, el Artículo 41 del Código Municipal establece que: "El secretario municipal debe elaborar acta detallada de cada sesión, la que será firmada por quien la haya presidido y por el secretario, siendo válida después de haber sido leída y aprobada por los miembros del concejo municipal, a más tardar treinta días a partir de su realización. La copia certificada de cada acta, se archivará cronológicamente bajo su responsabilidad."

Resulta importante tener presente que tanto las sesiones ordinarias y extraordinarias que realiza el gobierno municipal, sirven para determinar tanto la política interna como externa del concejo municipal, es decir, para tomar decisiones sobre determinadas

circunstancias que son de interés del órgano supremo municipal, así como todas aquellas deliberaciones que son interés general para los gobernantes.

#### **4.5. Criterios utilizados para establecer el monto de las dietas**

Desde el punto de vista de la normativa que concierne al Código Municipal, los criterios que utiliza el gobierno municipal para establecer sus dietas, se debe ciertamente a decisiones puramente personales acordadas por los integrantes del concejo municipal, toda vez que el Código Municipal no establece ningún tipo de parámetro, es decir, que el criterio utilizado se debe a que no existe una cantidad de sesiones que no deben ser remuneradas.

Sin embargo, resulta necesario acudir al articulado de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual de cierta forma establece los criterios necesarios para el otorgamiento de dietas y el andamiaje jurídico necesario para que las mismas se hagan efectivas, sin embargo, esta normativa no aplica al gobierno municipal quien puede establecer sus dietas de la manera que mejor le favorezca.

El Artículo 75 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que: “Las remuneraciones de los funcionarios y empleados públicos se fijarán de acuerdo con lo que establece la Ley de Salarios de la Administración Pública y otras disposiciones legales atinentes, salvo que el organismo o entidad descentralizada a que pertenezcan cuente con leyes específicas sobre la materia, En todos los casos, anualmente, se debe elaborar un

presupuesto analítico que contenga el detalle de puestos y sus respectivas remuneraciones.”

Por su parte el Artículo 76 de la Ley en mención establece que: “No se reconocerán retribuciones personales no devengadas ni servicios que no se hayan prestado.”

Mientras que el Artículo 77 de la ley en colación establece que: “Puede asignarse gastos de representación únicamente a los funcionarios siguientes:

- 1) Presidente y Vicepresidente de la República;
- 2) Presidentes y Magistrados del Organismo Judicial, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad;
- 3) El presidente, integrantes de Junta Directiva y Diputados al Congreso de la República;
- 4) Ministros y viceministros de Estado;
- 5) Procurador General de la Nación;
- 6) Fiscal General de la República;
- 7) Procurador y Procuradores Adjuntos de los Derechos Humanos;
- 8) Jefe y Subjefe de la Contraloría General de Cuentas;
- 9) Secretarios y Subsecretarios;
- 10) Personal Diplomático con servicio en el exterior;
- 11) Gobernadores Departamentales;
- 12) Presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;

- 13) Directores y subdirectores de dependencia administrativa conforme a clasificación institucional del Sector público de Guatemala; Tesorero y Subtesorero Nacional;
- 14) Registrador Mercantil y Registrador de la Propiedad Industrial;
- 15) Presidentes de Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas y autónomas, y con autoridad administrativa superior de tales entidades; el Gerente y el Subgerente o sus equivalentes; y;
- 16) Los alcaldes Municipales de la República.”

Todos estos criterios de cierta forma pueden ser utilizados supletoriamente por el gobierno municipal, sin embargo, en la manera de establecer las remuneraciones especiales, es decir, la cantidad en dinero que cada uno de los miembros del concejo municipal percibe no existe como tal un parámetro específico, tanto en la cantidad de sesiones que deben ser pagadas como en la cantidad monetaria máxima que cada concejo municipal puede remunerarse.

#### **4.6. Determinación de responsabilidades**

Si la mala administración del erario público al otorgar cantidades desmedidas de las remuneraciones especiales afecta los fines que, por mandato legal, una corporación municipal debe proseguir, el funcionario o empleado público que haya recibido esas cantidades dinerarias en concepto de dietas, deberá responder conforme a ley de los daños y perjuicios que le cause al Estado de Guatemala.

Es por ello que existen un conjunto de instituciones que velan por el cumplimiento de los preceptos legales para el otorgamiento del régimen de dietas, aunque en la práctica la autonomía municipal no permita del todo la intromisión de estas instituciones, es de mencionar que su constante presencia es un factor determinante en cuanto a que las corporaciones municipales no otorguen más remuneraciones especiales de las que ya están otorgando.

Resulta necesario analizar las clases de responsabilidades que establece el ordenamiento jurídico guatemalteco, siendo, de conformidad con la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos las siguientes:

- a) Responsabilidad administrativa: La responsabilidad es administrativa 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.

Dentro de los casos que generan responsabilidad administrativa, se encuentran:

- La inobservancia e incumplimiento de funciones, atribuciones y deberes que las disposiciones legales o reglamentarias impongan;
- El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo o empleo, siempre que la resolución, decisión, hecho u omisión que lo genere, no constituya responsabilidad civil o penal;
- Extender certificados o constancias que contengan datos inexactos o que sean erróneos como consecuencia de un error sin que constituya responsabilidad civil o penal;
- La contratación de la esposa o hijos como subalternos en relación de dependencia, o la contratación de personas sin calificación necesaria cuando los cargos requieran calidades, cualidades, profesión, conocimientos o experiencias especiales, y de personas que se encuentran inhabilitadas conforme a la ley;
- Ocultar, permitir el acaparamiento, negar o no disponer para el servicio de los usuarios, los formularios o formatos, así como especies fiscales y otros cuyo suministro corresponda a la administración pública de su cargo; cuando se tenga la obligación de recaudar fondos o verificar los registros públicos o facilitar a los particulares el pago de sus obligaciones;
- La negligencia o descuido en la custodia, uso o destino de bienes integrantes del patrimonio público;
- No presentar la declaración patrimonial dentro de los plazos y con las formalidades que establece la presente Ley; y,
- Cualquiera otra responsabilidad que establezcan la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes.

- b) Responsabilidad civil: Genera responsabilidad civil 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.
- c) Responsabilidad penal: Genera responsabilidad penal la decisión, resolución, acción u omisión realizada por las personas a que se refiere el Artículo 4 de esta ley y que, de conformidad con la ley penal vigente, constituyan delitos o faltas.

Frente a las violaciones de los preceptos enunciados en la ley mencionada, existen otras instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de todo lo referente a las funciones y alcances de las mismas, así como de las faltas y alcances de las mismas, de todo acto cometido por un funcionario o empleado público. Al respecto, la ley, hace referencia a las mismas:

- El Congreso de la República de Guatemala, de conformidad con sus atribuciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y su Ley Orgánica.
- El Ministerio Público, que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes específicas es responsable del ejercicio de la acción penal.

- La Procuraduría General de la Nación; que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes específicas es el representante legal del Estado y, en consecuencia, responsable de velar por su patrimonio;
- La Contraloría General de Cuentas, que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y su ley orgánica es responsable de la fiscalización de los ingresos, egresos y en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas.
- Autoridades nominadoras y de los distintos organismos del Estado, municipalidades y sus empresas y entidades descentralizadas y autónomas.

Dada la naturaleza de los criterios que utiliza el gobierno municipal para determinar sus remuneraciones especiales, resulta necesario hacer colación a lo establecido en el Artículo 13 de la ley en mención el cual establece que: “Los miembros de juntas directivas o de cuerpos colegiados y comités, asociaciones, fundaciones, patronatos y demás organizaciones no gubernamentales encargados de la administración y manejo del patrimonio público a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley, incurren solidariamente en responsabilidad administrativa cuando concurre con sus votos a la aprobación del registro de operaciones o de pagos ilegales de fondos y uso indebido de bienes, valores, enseres o productos, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que de tales acuerdos pudieran derivarse.

Esta disposición será aplicable a los concejos municipales. Incurren igualmente en la responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior, los funcionarios que hubieren

autorizado tales pagos, salvo que hubieren objetado previamente por escrito la orden respectiva.”

Si bien es cierto, el concejo municipal puede incurrir tanto en responsabilidades civiles, penales y administrativas de forma individual como colectiva, no le son aplicables las disposiciones de lo establecido en los artículos anteriores toda vez que, el Código Municipal en el Artículo 44 establece que el gobierno municipal tiene la facultad de establecer las remuneraciones especiales que considere necesarias únicamente cumpliendo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, por lo tanto, mientras exista un vacío legal el concejo municipal puede utilizar cualquier tipo de criterios administrativos para establecer sus dietas; es importante tener presente que si el criterio es puramente personal el integrante o integrantes del gobierno municipal que emitió voto a favor puede ser susceptible de responsabilidades, lo cual debe ser comprobado.

#### **4.7. Propuesta de reforma legislativa**

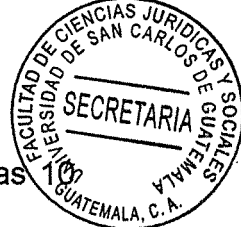
Al no existir ningún tipo de criterio legal que deba seguir el concejo municipal al determinar sus dietas, éstas no están sujetas a límite alguno, al respecto el Artículo 44 del Código Municipal establece que: “Los cargos de síndico y concejal son de servicio a la comunidad, por lo tanto, de prestación gratuita, pero podrán ser remunerados por el sistema de dietas por cada sesión completa a la que asista, siempre y cuando la situación financiera lo permita y lo demande el volumen de trabajo, debiendo en todo

caso, autorizarse las remuneraciones con el voto de las dos terceras (2/3) partes total de miembros que integran el concejo municipal.

El alcalde y secretario tendrán derecho a iguales dietas que las establecidas para síndicos y concejales, cuando las sesiones se celebren en horas o días inhábiles. Cualquier incremento al sueldo del alcalde, y en su caso a las dietas y remuneraciones establecidas, requiere del voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran el concejo municipal y que las finanzas del municipio lo permitan.

Los síndicos y concejales que trabajan como dependientes en el sector público o privado, gozarán de licencia de sus centros de trabajo de 10 horas semanales, sin descuentos de sus remuneraciones, tiempo que será dedicado con exclusividad a las labores propias de sus cargos en el concejo municipal. El empleador está obligado a conceder la licencia semanal. Los síndicos y concejales no serán trasladados ni reasignados por su empleador, sin su consentimiento, mientras ejercen sus funciones.”

En ese orden de ideas el artículo en mención debe establecer que: El alcalde y secretario tendrán derecho a iguales dietas que las establecidas para síndicos y concejales, cuando las sesiones se celebren en horas o días inhábiles. Cualquier incremento al sueldo del alcalde, y en su caso a las dietas y remuneraciones establecidas, requiere del voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran el concejo municipal y que las finanzas del municipio lo permitan; por ningún motivo se puede percibir remuneración especial después de



cuarta sesión ordinaria mensual, asimismo, cuando el total de sesiones supere las 10 sesiones ordinarias o extraordinarias.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El gobierno municipal, como órgano colegiado del régimen municipal, tiene a cargo la toma de decisiones dentro de su circunscripción territorial para el cual fue elegido por el pueblo; todas estas decisiones que toma el concejo municipal se llevan a cabo a través de las sesiones ordinarias y extraordinarias que, por mandato legal, se deben celebrar; establecer y modificar las remuneraciones especiales resulta ser una de las facultades del concejo municipal quien actuando bajo la legalidad puede determinar el monto que considere necesario siempre y cuando el patrimonio municipal lo permita.

Establecer dietas sin ningún criterio administrativo es una facultad legal que otorga el Artículo 44 del Código Municipal, al no existir en la norma jurídica parámetros para determinar las remuneraciones especiales se hace uso del criterio personal; lo cual puede ser susceptible de responsabilidades civiles, penales y administrativas por el cobro desmedido en las dietas por celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Las dietas deben ser una retribución para miembros que toman decisiones dentro del gobierno municipal, después de ser evaluadas y discutidas; estas dietas, de cierta forma, se convierten en un ajuste de salario por ejercicio de funciones públicas o bien por salarios no percibidos debido a la naturaleza del puesto; el Código Municipal a través de la reforma legislativa del Artículo 44 debe establecer la cantidad de sesiones mensuales que pueden ser susceptibles de remuneraciones especiales, así como los parámetros administrativos para el cálculo de la cantidad pecuniaria que cada miembro debe percibir



## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Romero. **Teoría general del derecho**. México: Editorial Porrúa, 2008.
- ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro. **Acto administrativo y legitimidad**. Buenos Aires, Editorial Buenos Aires, 1996. Editorial Buenos Aires, 1996.
- AÑORBE BAÑOS, Manuel. **El trabajo de la ciudad**. España: Editorial Madrid, 2002.
- BERNAL, María. **La planificación, conceptos básicos**. México: (s.e.), 2004.
- BOBEA, Lilian. **Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y El Caribe**. México: Editorial Universitaria de la UNAM, 2008.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Editorial Orión, 2009.
- CARMONA ROMAY, Adriano G. **Programa de gobierno municipal**. La Habana: Editorial Cubana, 1950.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. **La reforma administrativa en México**. México: Editorial Porrúa, 1998.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. México: Revista de Facultad de Derecho 2012.
- DANA MONTAÑO, Salvador. **Estudios de política y derecho municipal**. Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, 1962.
- DE LOS RÍOS URRUTÍ, Fernando. **Estudios jurídicos**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1950.
- DE OLIVEIRA, Ives. **Curso de derecho municipal**. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1960.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo. Tomo I**. Segunda Edición: Argentina: Editorial Plus Ultra, 1974.
- DROMI, J. Roberto. **Instituciones del derecho administrativo**. México: Editorial Dialnet, 2003.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa, 1977.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. **Teoría de la administración pública**. México: Editorial Porrúa, 2003.

GARCÍA CÁRDENAS, Luis. **Revista de administración pública: antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México.** México, (s.e.), 1997.

HERMANN, Heller. **Supuestos históricos del Estado actual.** Inglaterra: Editorial FCE, 2012.

<https://www.encyclopediia-juridica.com/d/dieta/dieta.htm> (consultado el 13 de junio de 2021).

[https://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/modulo-3/marco-conceptual/rol \*\*gobiernos-municipales/es/\*\*](https://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/modulo-3/marco-conceptual/rol-gobiernos-municipales/es/) (Consultado: 12 de junio de 2021)

[https://www.muniguate.com/\*\*concejo-municipal\*\*/noticias/que-es-concejo-municipal/](https://www.muniguate.com/concejo-municipal/noticias/que-es-concejo-municipal/) (Consultado: 13 de junio de 2021)

[https://\*\*archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1099/6.pdf\*\*](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1099/6.pdf) (Consultado: 15 de junio de 2021)

[https://concepto.de/\*\*administracion-publica/#ixzz6xb3ypswS\*\*](https://concepto.de/administracion-publica/#ixzz6xb3ypswS) (Consultado: 12 de junio de 2021)

[https://es.wikipedia.org/wiki/\*\*Concejo\\_\(historia\)#cite\\_note-1\*\*](https://es.wikipedia.org/wiki/Concejo_(historia)#cite_note-1) (Consultado: 13 de junio de 2021)

[https://introduccionalestudiodelderechounivia.wordpress.com/2013/11/30/breves-\*\*antecedentes-de-la administracion-publica/\*\*](https://introduccionalestudiodelderechounivia.wordpress.com/2013/11/30/breves-antecedentes-de-la-administracion-publica/) (Consultado: 12 de junio de 2021)

<https://www.mineduc.gob.gt/DIGECADE/documents/Telesecundaria/Recursos%20Digitales/1o%20Recursos%20Digitales%20TS%20licencia%20CC%20BYSA%203.0/02%20CIENCIAS%20SOCIALES/U10%20s%204%20Estado.pdf> (Consultado: 8 de junio de 2021)

[https://www.\*\*plazapublica.com.gt/content/dietas-de-funcionarios-un-sobresueldo-legal-que-podria-ser-inconstitucional#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2078%20de%20la,consultivos%2C%20comisiones%20y%20comit%C3%A9s%20asesores.\*\*](https://www.plazapublica.com.gt/content/dietas-de-funcionarios-un-sobresueldo-legal-que-podria-ser-inconstitucional#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2078%20de%20la,consultivos%2C%20comisiones%20y%20comit%C3%A9s%20asesores.) (Consultado 13 de junio de 2021)

JACQUES, Huntzinger. **Introduction aux relations internationales.** París: (s.e.) 1987.

JEAN, Bodin. **Los seis libros de la república.** Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

KORN VILLAFÑE, Adolfo. **Curso de derecho municipal.** Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1960.

LASCANO, David. **Jurisdicción y competencia.** México: Editorial Porrúa, 2002.

LINARES LÓPEZ, Luis F. **Diccionario municipal de Guatemala**. Guatemala: Editorial Conrad, 2004.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 1979.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. México: México: Editorial Porrúa, 2005.

RAMÍREZ MILLÁN, Jesús. **Derecho constitucional sinaloense**. México: Editorial Porrúa 2007.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas**. México: Editorial Porrúa, 2004.

RIVERO, Jean. **Derecho administrativo**. Santiago de Chile: Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019.

TORRES LACROZE, Federico. **Evolución histórica del derecho**. Argentina: Editorial Bueno Aires, 1998.

WEBER, Max. **El político y el científico**. Madrid, España: Editorial Alianza, Quinta Edición 1979.

### **Legislación:**

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

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

**Ley Orgánica del Presupuesto**. Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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