

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

**NORMAS DEL CODIGO DE LA NIÑEZ
Y LA JUVENTUD QUE VIOLAN
LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSE AUGUSTO ECHEVERRIA PEREZ

Previo a Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Abril de 1999



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

DECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III:	Lic. William René Méndez
VOCAL IV:	Ing. José Samuel Pereda Saca
VOCAL V:	Br. José Francisco Peláez Cordón
SECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. César Augusto Conde Rada
Vocal:	Lic. Oscar Mauricio González Villalta
Secretario:	Lic. Luis Alberto Zeceña López

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Gustavo Adolfo Cárdenas Díaz
Vocal:	Lic. Jorge Romero Rivera Estrada
Secretaria:	Licda. Gladis Elizabeth Chacón Corado

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).



Guatemala. 4 de noviembre de 1998

3960-98



Licenciado
José Francisco Mata Vela
Decano de la Facultad
de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

12 NOV. 1998

RECIBIDO
Horas: 13 Minutos: 45
Oficial: *[Signature]*

Señor Decano:

En cumplimiento de la resolución dictada por el Decanato de esa Casa de Estudios con fecha veintisiete de agosto del año en curso, como consejero de tesis del Bachiller José Augusto Echeverría Pérez para la realización de su trabajo intitulado "NORMAS DEL CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD QUE VIOLAN LA AUTONDMIA MUNICIPAL", me permito informar lo siguiente:

El trabajo de tesis se elaboró siguiendo los procedimientos metodológicos adecuados, la Bibliografía y la doctrina utilizadas son adecuadas y suficientes, por lo que estimo satisface los requerimientos que esta facultad exige.

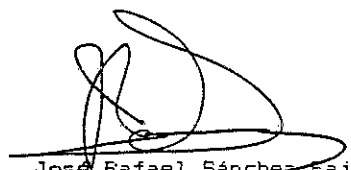
El autor se propone demostrar en su trabajo que el Código de la Niñez y la Juventud, afecta la autonomía municipal concretando oportunamente las conclusiones y recomendaciones que consideró pertinentes.



En mi opinión el trabajo del Bachiller Echeverría Pérez, es de gran actualidad para ser tomado en cuenta por el legislador y lo suficientemente meritorio para estimar que el mismo sea aprobado, a efecto de que se practique el examen de tesis previo a la graduación de su autor.

Sin otro particular, me es muy grato suscribirme del señor Decano como su atento y deferente servidor.




José Rafael Sánchez Fajardo

José Rafael Sánchez Fajardo
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, dieciséis de noviembre de mil
novecientos noventa y ocho.-----

Atentamente, pase al LIC. JAIME NOEL RUIZ FINTO a
Revisar el trabajo de Tesis del Bachiller JOSE
AUGUSTO ECHEVERRIA PEREZ y en oportunidad emita el
dictamen correspondiente.---

Aquí.





Licenciado Jaime Noel Ruiz Pinto
Abogado y Notario.

17 calle 12-29 zona 1. Ciudad de Guatemala.

782-99

Guatemala, 11 de febrero de 1,999.

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Licenciado José Francisco de Mata Vela.
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Ciudad Universitaria.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

23 FEB. 1999

RECIBIDO
Horas: 13 Minutos: 30
Oficial: _____

Señor Decano:

En atención a la designación efectuada en la resolución emitida por el Decanato de esta Casa de Estudios, con fecha dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, para revisar el trabajo de Tesis del Bachiller José Augusto Echeverría Pérez, en el trabajo de Investigación denominado "Normas del Código de la Niñez y la Juventud que violan la Autonomía Municipal"; tengo el agrado de dirigirme a usted, para informarle que he procedido a revisar el contenido de dicho trabajo y a orientar al autor del mismo.

El tema desarrollado plantea un trabajo descriptivo y crítico de la eficacia de la Administración Pública, Organización administrativa, Antecedentes Históricos de la autonomía, la autarquía, entes autónomos. el

Teléfonos: 232-2245 220-5967 Fax: 250-0043





Licenciado Jaime Noel Ruiz Pinto
Abogado y Notario.

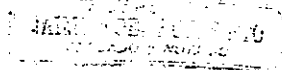
17 calle 12-29 zona 1. Ciudad de Guatemala.

municipio, las municipalidades, la autonomía del régimen municipal autónomo así como un análisis jurídico doctrinario de las normas del Código de la Niñez y la Juventud (decreto 78-96 del Congreso de la República de Guatemala) que violan la autonomía municipal.

En virtud de que el Bachiller José Augusto Echeverría Pérez aborda un interesante tema con doctrinas administrativas que buscan el análisis crítico a la actual legislación guatemalteca, como una condición vital para la correcta aplicación de las normas contenidas en el Código de la Niñez y Juventud que violan la autonomía municipal y así evitar conflictos entre las diversas normas existentes al respecto; en mi opinión el trabajo presentado reúne los requisitos exigidos por las normas pertinentes, razón por la cual recomiendo su aprobación para su discusión en el Examen General Público de Tesis, previo a optar al Grado Académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licenciado Jaime Noel Ruiz Pinto
Abogado y Notario.



Teléfonos: 232-2245 220-5967 Fax: 250-0043

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

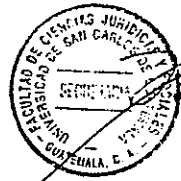


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, veintiséis de febrero mil novecientos noventa y
nueve.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del
trabajo de tesis del Bachiller JOSE AUGUSTO ECHEVERRIA PEREZ
intitulado "NORMAS DEL CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD
QUE VIOLAN LA AUTONOMIA MUNICIPAL". Artículo 22 del
Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.

ALHJ.

[Handwritten signature and scribbles over the text and stamps]



DEDICATORIA

A DIOS.

Por dirigir mi camino y mi entendimiento para alcanzar esta meta.

A MIS PADRES.

Héctor Augusto Echeverría Nowell y Dora María Pérez Martínez de Echeverría, por su paciencia, comprensión, esfuerzo y apoyo, un agradecimiento especial, por ser mi motivación. Además de ser un reconocimiento sincero a mi padre, por su exitosa labor como Alcalde Municipal durante varios gobiernos en nuestro Municipio El Tumbador, San Marcos.

A MIS HERMANOS.

Héctor Leonardo, Samuel Antonio, Irvin Mijael y Shirley Vanesa, con todo el amor y cariño que siempre nos ha unido.

A MIS ABUELOS.

José A. Echeverría Bonilla (+), Cleotilde Nowell de Echeverría (+), Ángel C. Pérez y Carmen Martínez de Pérez. Con gratitud fraternal.

A MIS TÍOS Y PRIMOS.

Con especial cariño por su apoyo incondicional.

A MI ASESOR Y A MI REVISOR.

Con agradecimiento sincero por su ayuda profesional.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Especialmente a la **FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**, por abrirme sus puertas para adquirir los conocimientos de la carrera que hoy culmino.

CON AGRADECIMIENTO.

A mis amigos, compañeros de estudio, y a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en mi formación profesional y humana.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i
CAPITULO 1	
1. Administración Pública	1
1.1 Nociones Generales sobre Administración Pública	1
1.1.1 Administración	2
1.1.2 Administración Pública	2
1.1.2.1 Características de la Administración Pública	3
2 Organización Administrativa	3
2.1 Nociones Generales sobre Organización Administrativa	3
2.1.1 Concepto de Organización	5
2.1.2 Elementos de la Organización Administrativa	5
2.1.3 Principios Fundamentales de la Organización Administrativa	6
2.2 Sistemas o Técnicas de Organización Administrativa	7
2.2.1 Centralización o Concentración Administrativa	8
2.2.2 Desconcentración Administrativa	11
2.2.3 Descentralización Administrativa	12
2.2.3.1 Características de la Descentralización Administrativa	14
2.2.3.2 Clases o formas de Descentralización Administrativa	14
CAPITULO II	
TITULO I	
1 Antecedentes Históricos de la Autonomía	19
1.2 Concepto de Autonomía	20
1.3 Características de la Autonomía	20
1.4 Elementos de la Autonomía	21
1.4.1 Elementos Esenciales	21
1.4.2 Elementos Secundarios	21
1.4.3 Contenido de las distintas sujeciones citadas	27

1.5	Clases de Autonomía	
1.5.1	Autonomía Administrativa	28
1.5.2	Autonomía Política	28
1.5.3	Autonomía Financiera	29
1.5.4	Autonomía Privada	29
1.5.5	Autonomía de la Voluntad	29
. TITULO 2		
2	La autarquía	30
2.1	Concepto	30
2.2	Elementos de la Autarquía	31
2.3	Consideraciones de Autarquía	31
2.4	Diferencias entre Autonomía y Autarquía	32
. TITULO 3		
3	Entes Autonomos	34
3.1	Personalidad Jurídica	35
3.2	Competencia	35
3.3	Régimen Financiero	36
3.4	El Presupuesto	36
3.5	Contralor	37
3.5.1	Control Parlamentario	37
3.5.2	Control del Ejecutivo	37
3.6	Entidades Autónomas	37
. CAPITULO III		
TITULO 1		
1.	El Municipio	39
1.2	Concepto de Municipio	39
1.3	Características del Municipio	43
1.3.1	Autonomía	43
1.3.2	Gobierno Pluripersonal	43
1.3.3	Competencia Territorial	44

1.3.4	Fines Colectivos	44
1.3.5	Régimen Jurídico	45
1.4	Elementos del Municipio	45
1.4.1	El territorio	45
1.4.2	La Población	46
1.4.3	La Autoridad	47
1.4.4	Organización Comunitaria	48
1.4.5	Sujeción Financiera	49
1.5	Fines del Municipio.	50
TITULO 2.		
2	Las Municipalidades	52
2.1	Sistemas de Gobierno	52
TITULO 3.		
3	La autonomía del Régimen Municipal Autonomo	55
3.1	Base Jurídica y Doctrinaria	55
3.2	Teorías Diversas sobre la Autonomía Municipal	58
3.2.1	Teoría Tradicional	58
3.2.2	Teoría Política	59
3.2.3	Teoría Jurídica	59
3.2.4	Teoría Mixta	60
3.3	Principios del Régimen Municipal Autonomo	60
3.3.1	Principio de Legitimación	60
3.3.2	Principio de Autoridad	61
3.3.3	Principio de Coordinación	61
3.3.4	Principio de Autonomía	61
3.3.5	Principio de Legalidad	61
3.3.6	Principio de la Libre Administración	62
3.3.7	Principio de Privilegio Patrimonial	62
3.4	Fines del Régimen Municipal Autónomo	62
3.5	El Ambito de Competencia del Régimen Municipal Autonomo	62

3.6	Factores que determinan la autonomía Municipal	64
3.6.1	La democracia	64
3.6.2	La Competencia	65
3.6.3	La pseudo función legislativa	65
3.6.4	La facultad impositiva	65
CAPITULO IV		
1.	La Autonomía Municipal y el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República.	67
1.1	El Código Municipal como Instrumento Legal del Fortalecimiento de la Autonomía Municipal.	67
1.2	El artículo 5o. Del Código Municipal, norma esencial de la Autonomía Municipal.	69
1.3	La Constitución Política de la República de Guatemala Base Fundamental de la Autonomía Municipal.	70
1.4	El Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República.	72
1.5	ANALISIS JURIDICO-DOCTRINARIO DE LAS NORMAS DEL CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD, DECRETO 78-96, QUE VIOLAN LA AUTONOMIA MUNICIPAL.	78
.	CONCLUSIONES	87
.	RECOMENDACIONES	91
.	BIBLIOGRAFIA	93

INTRODUCCION

El objetivo que se pretende con el presente trabajo es hacer un análisis jurídico-doctrinario y demostrar que efectivamente el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, contiene normas que atentan contra la autonomía municipal, no obstante existen disposiciones Constitucionales y en el Código Municipal que la reconocen y además la protegen de leyes ordinarias. Si bien es cierto el Código de la Niñez y la Juventud es un Instrumento Legal que viene a fortalecer la regulación de los derechos inherentes a los menores de edad (el cual definitivamente apoyo), contiene normas que violan la autonomía municipal, por lo que siendo esta una institución jurídico-política esencial para el desarrollo de la sociedad y en consecuencia del Estado, es determinante defenderla de cualquier restricción, disminución o tergiversación que de ella pretenda hacerse, y al contrario sensu, buscar cada vez mas su fortalecimiento como marco de la Modernización del Estado.

En consecuencia desarrollo de manera general aspectos doctrinarios necesarios para comprender mejor el significado e importancia de la Autonomía, la autonomía municipal, sin pretender sentar bases de naturaleza jurídica, por lo que hago una breve reseña de la Administración Pública y los sistemas de Organización de la Administración Pública, a efecto de desarrollar cuestiones jurídico-doctrinarias de la autonomía en general, la autonomía municipal, haciendo un análisis también de la importancia del fortalecimiento de esta.

Así también hago un breve comentario sobre el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República.

Por lo que partiendo de lo General a lo particular, inicio con la Administración Pública, la Centralización, la descentralización, la autonomía en un sentido mas amplio, la autonomía municipal y el Código de la Niñez y la Juventud, que es donde se dá el problema de la presente investigación.

Posteriormente, se analiza de manera específica las normas del Código de la Niñez y la Juventud que mediante un análisis jurídico-doctrinario de las mismas, se determina que efectivamente violan la autonomía municipal

Haciendo al final breves consideraciones que puedan servir como posibles soluciones al Código de la Niñez y la juventud, y permitir así que no se viole la autonomía municipal.

CAPITULO 1

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Nociones Generales sobre Administración Pública

He decidido partir de la Administración Pública con el fin de establecer la importancia de los conceptos que de ella se derivan, para poder comprender con más amplitud los temas que más adelante se desarrollarán.

Al desarrollar el tema de la Administración Pública es necesario definir lo que es administración, y para lograrlo, los doctos en la materia han investigado la procedencia del vocablo administrar. Por lo que en tal sentido se menciona que dicho vocablo está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente servir. La palabra administración proviene del latín *administratio* que significa acción de administrar.

Por su parte, el Licenciado Jorge Mario Castillo González, menciona que: “El análisis de lo que debe considerarse administración, en el campo académico produjo diversos enfoques. Como consecuencia, los teóricos sostienen diferentes puntos de vista sobre lo que es administración. Estos puntos de vista, ocasionalmente coinciden y forman las escuelas como se les denominó tradicionalmente, o criterios como se les conoce actualmente. Como sea los criterios reúnen actualmente todo el conocimiento sobre la administración.

Aun sin entrar a considerar los diferentes criterios, actualmente la administración es de todas formas una actividad humana que busca mejorar las condiciones de vida de los seres humanos, mediante la consecución de determinados fines. Cuando se trata de la administración, no es posible hacer divisiones, la administración es una y es la misma en toda organización de cualquier naturaleza que sea, pública o privada”¹.

De conformidad con el criterio del Licenciado Castillo González, se determina que la diversidad de criterios que existen actualmente acerca de la administración, nos define el conocimiento amplio y verdadero de esta ciencia social.

¹ Castillo Gonzalez, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Guatemala. 1987, Pags. 17 y 20.

1.1.1. Administración.

En virtud de los distintos criterios que han adoptado diversos autores sobre lo que es la administración, resulta difícil determinar su contenido. Sin embargo, para determinar y cumplir los fines propuestos con el presente trabajo, se define de la siguiente manera.

El Licenciado Hugo Calderón nos dice: "La administración abarca toda actividad en general y rebasa la esfera de la economía y establece que la actividad que se desarrolla es para alcanzar un fin determinado y humano"².

El autor Andrés Serra Rojas, indica: "La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada"³.

Es evidente que existe diversidad de puntos de vista sobre la administración pública, creo que la definición anterior se ajusta más, por considerarla una de las de mayor aceptación, debido a que reúne los elementos esenciales.

Mi criterio en lo particular, considerando los elementos de esta definición, la administración pública es la actividad esencial del Estado, cuya finalidad es la satisfacción inmediata de las necesidades colectivas, es decir, el bienestar general, a través del medio que son los servicios públicos.

² Hugo Haroldo Calderon Morales, *Derecho Administrativo*, Guatemala, 1996, pags. 3 y 4.

³ Serra Rojas, Andres. *Derecho Administrativo*, Mexico, 1960. Pag. 528.

1.1.2.1. Características de la Administración Pública.

El autor Manuel María Diez, señala: "La doctrina ha establecido las siguientes características de la administración pública, que constituyen el objeto del derecho administrativo.

Estas características son las siguientes:

- a) La administración pública consiste en un complejo orgánico y una serie de entes que serían los entes públicos encuadrados en el órgano ejecutivo;
- b) Dichos órganos y entes realizan funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Estas funciones constituyen la administración pública en sentido subjetivo;
- c) A contrario sensu, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por los órganos legislativo y judicial;
- d) Dentro del poder ejecutivo se comprende también el gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquel y la administración pública⁴.

Con relación de las características enunciadas por el autor Manuel María Diez, se ajustan al concepto real de su composición.

Efectivamente los órganos legislativo y judicial, también realizan funciones administrativas por formar parte de los tres organismos del Estado.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

2.1. Nociones Generales sobre Organización Administrativa.

El autor Eric Meza Duarte, dice: La organización estatal, como conjunto coordinado de autoridades y servicios que determinan una estructura, al desempeñar la función administrativa se manifiesta, pues, a través de un conjunto de órganos que, investidos jurídicamente, expresan la voluntad del organismo político.

⁴ Diez, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo Y. Buenos Aires, Argentina. 1974. Pags. 115 y 116.

El Estado y las personas publicas manifiestan su voluntad a través de personas⁵, físicas, por lo que se hace necesario establecer una vinculación entre la voluntad de aquellas y estas, personificadas en sus órganos.

Aunque la actividad interna de la administración no es jurídica, su organización, empero, debe ser objeto de regulación normativa por las relaciones que de ella surgen. Los poderes y organismos que la Constitución establece y organiza, deben manifestarse exteriormente por medio de instrumento (órganos) para su acción⁶.

De lo indicado por el autor Meza Duarte, sobre aspectos generales de la organización administrativa, se puede decir, que esta, es el conjunto de personas individuales organizadas, que ejercen actividades administrativas por medio de los órganos que jurídicamente se encuentran establecidos y estructurados de conformidad con la ley fundamental del Estado.

La Organización es antecedente obligado de la acción y aunque las personas que a nombre del Estado actúan sean realmente expresiones vivas de fuerzas sociales, son al propio tiempo elementos organizados por el poder publico para desarrollar la obra administrativa.

La organización administrativa es reflejo de la fisonomía del Estado; mas no es única aunque haya sido predominante hasta tiempos recientes la estimación estática de la organización, ya que la creación de una estructura no puede ser un fin en si misma, sino que tiene esencialmente un sentido de instrumentalidad. De aquí que la organización, en su valor formal, sea la confección y constante reelaboracion del programa para la división del trabajo y la distribución del poder.

La organización administrativa, es la estructura del poder publico, que se integra por personas que realizan sus servicios al Estado, a través de los órganos dentro de un

⁵ S. Meza Duarte, Eric. Breve Introduccion al Derecho Administrativo, Guatemala. 1970. Pag. 79.

ordenamiento jurídico preestablecido, para la realización de las funciones administrativas encomendadas.

2.1.1. Concepto de Organización.

La Organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de cumplir los objetivos con la mayor y máxima eficiencia dentro de los planes y propósitos señalados.

Por lo que podré concluir diciendo que la organización es la estructura de los órganos que ejercen la función o actividad administrativa, para el cumplimiento de los fines que se han trazado.

2.1.2. Elementos de la Organización Administrativa.

El autor Carlos Garcia Oviedo, expresa: "Organizarse administrativamente el Estado significa adoptar una estructura adecuada al régimen de los servicios públicos y demás formas de acción administrativa en que se concreta la realización de sus fines.

Los elementos de la organización administrativa son tres: "El territorio, la población y los funcionarios. Despréndese su existencia de la propia naturaleza de la obra administrativa, que es, ante todo, obra del Estado, difundiéndose por su territorio y su población. Como por otra parte, el Estado, persona moral, no puede actuar sino por conducto de las personas naturales, son los funcionarios estas personas. Actúan en el territorio y en la población, y cerca del uno y de la otra⁶".

Los elementos de que se compone la organización administrativa mencionados por el citado autor, son esenciales y determinantes para el cumplimiento y eficaz desarrollo de

⁶ Garcia Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Madrid. 1968. Pag. 259 y 261.

tal organización, ya que no puede haber actividad administrativa sin territorio y población, así como tampoco podría darse aquella sin la existencia de personas.

2.1.3. Principios Esenciales de la Organización Administrativa.

El autor José Canasi, considera que: "Que es fundamental el estudio de los principios generales de la organización administrativa:

- a) La Competencia
- b) La Jerarquía.

LA COMPETENCIA: es el conjunto de atribuciones y potestades de cada persona jurídica. Y dentro de estas entidades se las atribuyen cada uno de los órganos que las integran para el ejercicio de sus funciones. De manera que la competencia de cada órgano que integra una persona jurídica, guarda una perfecta relación jurídica con la competencia de esta. Y así, tenemos que cada funcionario (persona física) debe actuar dentro de la competencia del órgano administrativo cuya investidura ostenta, por ser titular de ella y expresar, en consecuencia, su voluntad. El Estado esta siempre en la actuación de todos sus órganos.

LA JERARQUÍA, es la relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia administrativa.

En efecto, la administración se asienta sobre dos elementos fundamentales: coordinación y subordinación de órganos, de la cual son titulares las personas físicas (funcionarios públicos). En la jerarquía existe una unión armónica de los órganos singulares, por medio de la cual los órganos superiores dirigen a los órganos inferiores⁷.

Agrega el, autor Eric Meza Duarte, que: "En la relación jerárquica se pueden encontrar las denominadas líneas y grados. Y a ese respecto el citado autor las define así:

⁷ Canasi, Jose. Derecho Administrativo. Volumen I. Buenos Aires. 1972. Pags. 260, 261, 276 y 277.

LÍNEA es la sucesión vertical del mas alto al mas bajo, que existe entre los órganos administrativos jerarquizados. La situación de cada órgano en esa línea se llama GRADO”⁸

La competencia es la potestad legal que poseen y ejercen las personas de derecho público y órgano o poderes que integran la organización administrativa dentro del ámbito de sus atribuciones para la realización de sus funciones pues sin ella, los actos y resoluciones administrativas caerían en ilegalidad o abuso de poder.

Y, la jerarquía es la relación jurídica de dependencia que liga entre si a los órganos de la administración que tiene por finalidad la relación de dependencia del inferior respecto del superior.

Como típico ejemplo podremos mencionar a los Ministerios de Estado en relación de jerarquía con las Direcciones Generales y estos a su vez con las Direcciones Específicas.

2.2. SISTEMAS O TÉCNICAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

Segun el Licenciado Hugo Calderon “La Administración Publica Guatemalteca, se encuentra inmersa dentro de una serie de órganos, dentro de un 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 Consejo Municipal y el Alcalde, las regiones, con los consejos de desarrollo urbano y rural. Algunos autores a los sistemas o técnicas de organización administrativa, les denominan formas de organización administrativa.”⁹

Se entiende como sistemas de organización de la administración publica, a las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el organismo ejecutivo y las entidades publicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente,

⁸ Meza Duarte, Erik. Breve Introducción al Derecho Administrativo. Guatemala. 1970. Pag. 93

⁹ Calderon Morales, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo I. 1996. Pag. 105.

los fines de cumplir las obligaciones del estado, señalados en la Constitución Política de la República.

La complejidad de la organización estatal plantea la necesidad de coordinar la acción de los múltiples órganos y personas públicas que integran el Estado, lo cual se logra vinculándolas entre sí de manera diversa lo que permite mantener la unidad estatal.

En la teoría del Derecho Administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del estado las cuales son:

Centralización o Concentración Administrativa.

Desconcentración Administrativa.

Descentralización Administrativa.

2.2.1. **CENTRALIZACIÓN O CONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA:**

CONCEPTO:

En su acepción gramatical centralizar significa reunir toda la autoridad en el gobierno supremo: dicho en otros términos, se centraliza cuando se concentra las funciones públicas en uno o varios órganos, alcanzándose el límite máximo de centralización cuando un órgano único ejerce todas las funciones estatales. Para el autor Enrique Sayaguez Lazo, Centralizar significa reunir la totalidad de la autoridad en el gobierno supremo del estado. Y para el autor Posada, significa la "concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo"¹⁰.

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jerarca o jefe supremo de la administración pública. Es decir que la centralización se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración"¹¹.

¹⁰ Posada. Torno Y. Pag. 249.

¹¹ Chicas Hernandez, Raul. Apuntes de Derecho Administrativo. Pag. 102.

La centralización es un sistema o técnica de la administración pública que ordena, jerárquicamente a sus órganos mediante normas legales que le otorgan a un órgano supremo unipersonal o colegiado, el ejercicio del poder público con las facultades que se originan del mismo como decisiones políticas, técnicas, nombramientos y destituciones, control y sanciones disciplinarias de los actos, sobre los órganos inferiores o subordinados, que deben obedecer sin mayor facultad de decisión política.

La organización administrativa guatemalteca tiene intensos matices de centralización, ya que los poderes de decisión están bastante concentrados en el organismo ejecutivo y particularmente en el jefe de este el presidente de la república, es decir que este sistema de organización administrativa existe en el ejecutivo, pero combinado con otros sistemas de organización (desconcentración y descentralización administrativas), tornándolo en un sistema menos absoluto pues en un estado de derecho no se acepta la concentración total del poder público en un solo órgano del gobierno.

“El centralismo Estatal ha caracterizado al sistema de gobierno de Guatemala a través de la historia, en detrimento de un desarrollo económico. La elaboración de políticas, la ejecución y evaluación de obras, y el manejo de los recursos financieros y humanos, y de bienes y servicios, se concentra en la cúspide de un gobierno con estructura jerárquica.

Quizá la característica más importante del Estado es que ha sustraído algunos procesos de toma de decisiones del ámbito privado y los colocó dentro del contexto político. Decisiones antes tomadas por los individuos, las comunidades o los gobiernos locales pasaron a ser tomadas por las autoridades en la cúspide de la organización jerárquica. Es decir, El Estado ha tendido a redistribuir recursos escasos en atención a los objetivos políticos de las autoridades de turno”¹².

¹² ASIES. Revista. Descentralización. Un paso hacia la paz. Pag. 9.

ELEMENTOS DE LA CENTRALIZACIÓN:

- A.- Unidad de decisión y de ejecución.
- B.- Unidad de nombramiento y destitución.
- C.- Unidad de control o vigilancia.
- D.- Unidad de poder de disciplina o de sanción.
- E.- Unidad de la revisión de los actos inferiores.
- F.- Unidad de la facultad para decidir las competencias de los órganos infraordinarios.

CARACTERÍSTICAS DE LA CENTRALIZACIÓN:

- A) El Gobierno se da de dos maneras: Existe un órgano supremo unipersonal que puede ser el presidente, monarca, premier, jefe de estado o pluripersonal como la junta de gobierno.
- B) Los otros órganos administrativos son subordinados dentro de una escala de orden jerárquico.
- C) Corresponde al órgano supremo superior, o supraordinario, tomar decisiones, mandar, nombrar, y destituir a los demás funcionarios y empleados públicos, fiscalizarlos, revisar sus actos, imponiéndoles sanciones y establecerles sus competencias.
- D) Los órganos inferiores ejecutan las ordenes sin mayor poder de decisión política.

No obstante en la Constitución Política de la República se establece que la administración será descentralizada, El Licenciado Rafael Godínez expresa que "en Guatemala, el organismo ejecutivo funciona dentro de este sistema, de conformidad con la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo y otras leyes ordinarias, la escala genérica es la siguiente: Presidencia de la República, Vicepresidencia, Viceministros, Direcciones Generales, Direcciones Regionales, Direcciones Técnicas, Jefes de Departamentos, Divisiones, Unidades, Etc. En esa escala jerárquica aparecen la Vicepresidencia y los Directores Regionales porque la Constitución Política ahora le otorga al primero intervención administrativa y los segundos, como resultado de la regionalización

adoptada en dicha ley fundamental que procura la desconcentraci3n administrativa de Guatemala”¹³.

Considero que la organizaci3n centralizada implica una organizaci3n en la cual el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, ya que no tiene los elementos suficientes para conocer en detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades constituidas por vecinos de dicho lugar.

2.2.2. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA:

CONCEPTO:

Se considera como la etapa m3nima de descentralizaci3n, y se configura cuando al 3rgano jer3rquicamente inferior se le confieren ciertos poderes de administraci3n del que jer3rquicamente depende, para que los ejerza a t3tulo de competencia propia, bajo determinado contralor de 3rgano superior.

El Licenciado God3nez Bola3os, nos dice que “La desconcentraci3n administrativa es un sistema o forma de organizaci3n de la administraci3n estatal, que consiste en crear 3rganos con facultades de decisi3n t3cnica, especializados en prestar determinados servicios p3blicos, sin que desaparezca su relaci3n de dependencia jer3rquica con el 3rgano supremo: Son dirigidas y operadas por personal t3cnico que proyecta su actividad a todo el territorio del estado con base en los lineamientos generales, patrimoniales y presupuesto que le son asignados por ese 3rgano superior, de conformidad con el decreto del congreso de la rep3blica o el acuerdo gubernativo que les da origen”¹⁴.

Mediante este sistema se les otorga independencia t3cnica o funcional a algunos 3rganos de la administraci3n, para que act3en bajo su propia responsabilidad, pero sin que desaparezca el orden jer3rquico y la dependencia hacia el superior. Tiene su raz3n de ser fundamento este sistema de organizaci3n administrativa en la falta de capacidad de los 3rganos centralizados para prestar todos los servicios p3blicos que requiere la poblaci3n

¹³ God3nez Bolanos, Rafael. Temas de Derecho Administrativo. Folleto. No. 1. Pag. 4..

¹⁴ God3nez Bola3os, Rafael. Temas de Derecho Administrativo.

por carecer de tiempo, conocimientos técnicos y personal de apoyo para organizarlos, hacerlos funcionar y controlarlos.

CARACTERÍSTICAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA:

- A) La Centralización continúa como sistema principal de organización administrativa.
- B) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía.
- C) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos.
- D) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.

2.2.3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

CONCEPTO:

En esta forma de organización administrativa también hay innumerables criterios o acepciones, entre las más importantes y completas menciono las siguientes:

Para el autor Andrés Serra Rojas, señala: "La descentralización, es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"¹⁵.

La descentralización administrativa abarca todas las etapas del proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central para distribuirlos en múltiples órganos que adquieren así capacidad de autodeterminación más o menos amplia.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México. 1960.

Gabino Fraga: "La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central"¹⁶.

Se define descentralización como el proceso mediante el cual se transfiere a la comunidad directamente, o a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, la elaboración de las políticas, y la ejecución y evaluación de las obras del gobierno, que implican el manejo de recursos financieros y humanos y bienes y servicios públicos

La descentralización administrativa, es una forma, o sistema de organización de la administración estatal, que consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar su personal, emitir sus estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su ley orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto para prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidos a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante asociaciones cooperativas y entidades de servicio.

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

Aparece este sistema, cuando en la administración estatal se decide crear personas jurídicas públicas, encargadas de prestar servicios públicos específicos o varios de ellos en territorios determinados: La primera forma de la descentralización puede ubicarse en los municipios llamados entes autónomos o autárquicos.

¹⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México. 1978. Pag. 165.

2.2.3.1 CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

ADMINISTRATIVA:

- A) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una persona jurídica de derecho público.
- B) La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales sin violar los preceptos que la ley organiza que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política de la República.
- C) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la integran según lo que determine la Constitución Política de la República, su ley orgánica y sus propios estatutos como las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos: la Universidad de San Carlos de Guatemala entre sus estudiantes, profesores y Profesionales.
- D) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deber hacerlo conforme su ley orgánica, ley organiza del presupuesto, el presupuesto general del Estado, ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la contraloría de cuentas.
- E) Tiene independencia estatutaria y reglamentaria y puede emitir sus propias normas legales, pero sin violar la ley organiza que las creo y la constitución política, esto quiere decir que no pueden legislar mas allá de lo que les permite la ley ordinaria.

2.2.3.2 CLASES O FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

ADMINISTRATIVA:

La descentralización administrativa puede ser: TERRITORIAL, POR SERVICIO INSTITUCIONAL Y POR COLABORACION.

DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO O INSTITUCIONAL:

Consiste en organizar entidades descentralizadas, para desarrollar y prestar servicios públicos específicos; En Guatemala ejemplo típico el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN:

Estas entidades surgen por iniciativa de los particulares que se asocian para prestar un servicio público, sin ánimo de lucro o desarrollando una actividad económica bajo el control del estado, que aprueba las tarifas que se cobra al usuario.

Las clases de entidades descentralizadas son:

Por concesiones.

Establecimientos de Utilidad Pública

Empresas de Economía Mixta.

POR CONCESIONES: En este sistema el estado o las municipalidades autorizan a los particulares para que presten el servicio público, bajo las normas o condiciones que imponen los entes oficiales. En nuestro país funciona este sistema con la concesión de transporte de pasajeros y carga urbano y extraurbano, y servicio de agua potable y establecimientos educativos, y otros más.

ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA: Son entidades que prestan servicios públicos al costo o en forma gratuita como servicios sociales: Se integran con particulares que forman asociaciones, patronatos, fundaciones, ligas y actualmente las organizaciones no gubernamentales que funcionan a base de donaciones captadas en el extranjero.

EMPRESAS DE ECONOMÍA MIXTA: “En este otro sistema estas entidades funcionan con capital particular del Estado, que por disposición legal siempre es el socio mayoritario, debido a los fines sociales de la empresa, que además se rigen por leyes de orden público”¹⁷.

¹⁷ Godínez, Bolaños, Rafael. Temas de Derecho Administrativo.

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL:

En esta forma o clasificación de descentralización la entidad tiene la facultad de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto, se le otorga el poder legal para decidir, elegir a sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema tradicionalmente, las municipalidades.

Las razones que han conducido a este régimen de Descentralización Territorial, consiste fundamentalmente en que se adapta de una manera mas efectiva a las aspiraciones democráticas. Además desde un punto de vista de la Administración, la descentralización territorial significa la posibilidad de que una gestión mas eficaz de los servicios públicos y por lo mismo, una realización mas adecuada de las atribuciones que al Estado correspondan

La modernización del rol del Estado es el proceso mediante el cual se transforma el Estado burocrático en un Estado moderno. Esta transformación es producto de dos sub-procesos complementarios; la desconcentraciön y la descentralización. La descentralización puede dividirse en la descentralización de mercado y la traslación que incluye la descentralización político-administrativa y la descentralización social. El Estado moderno redescubre al gobierno como un conjunto de hombres al servicio de los derechos inalienables de todos los ciudadanos que reconocen su autoridad. El ser humano es el objeto y sujeto del desarrollo económico y social. El Estado moderno es, por ende, subsidiario y normativo.

La descentralización se basa en el principio de subsidiariedad; una estructura social de orden superior no debe intervenir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino mas bien debe ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales con miras al bien común.

Considero que en Guatemala, actualmente existe un consenso a favor de la descentralización, nuestra Constitución Política de la República la ordena 119b y 224, y es que la descentralización exige transferir el poder de toma de decisión hacia las comunidades directamente o hacia el gobierno local mas cercano a la ciudadanía. Es un

mandato constitucional y parte del proceso de modernización del Estado. Toda legislación guatemalteca debe promover la descentralización y no el centralismo.

Estableciéndose que la Organización Municipal como la forma en que la legislación guatemalteca ha adoptado la descentralización territorial, mas bien otorgándole constitucionalmente autonomía, nos vamos a referir en particular a ella.

CAPITULO II.

TITULO 1

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AUTONOMÍA¹⁸.

La autonomía surge en la histórica Europa, de la civilización helénica. El territorio accidentado de la Grecia, la Tesalia, el Epiro, la Macedonia y la multitud de islas adyacentes por una parte; y por la otra, el carácter vivo, emprendedor e independiente de las tribus helénicas, hablan de producir la fundación de muchos pequeños Estados-Ciudades, que solo por el temor de perder la libertad hablan de formar confederaciones circunstanciales para salvarla.

Durante la civilización helénica, los Estados que componían la península conservaron en todo momento su autonomía e independencia; eran, pese al hecho de que algunas veces aparecen confederados con finalidades defensivas, verdaderos Estados autónomos, en el mas amplio sentido de la palabra.

Los Romanos, en sus primeras etapas de conquista, en lugar de someter a las tribus vencidas, celebraron tratados de alianza y amistad, respetando sus autonomías locales, reconociéndoles sus instituciones, leyes y gobiernos propios. Así, Julio Cesar, al emprender la conquista de las Galas, se comprometió a respetar las autonomías de 113 ciudades.

Posteriormente, el Senado Romano envió sus leyes a las ciudades autónomas, perdiendo poco a poco tal carácter, por la continua intervención del Imperio Romano.

Finalmente, la autonomía desapareció por completo, estando todo el imperio sometido a la legislación uniforme y al gobierno de los Cesares.

Algunos autores hablan de la autonomía de los municipios en la Edad Media, a causa de que se regían muchos de ellos por Fueros. Sin embargo, es discutible este criterio, por cuanto los mencionados Fueros eran otorgados por el Rey, y no eran frutos de la propia decisión de tales municipios.

¹⁸ Seix, Francisco. Enciclopedia Jurídica Española. Tomo I. Pag. 841 a la 843.

De estos Fueros, fue resultado de una fuerza propia en las ciudades, que creó una conciencia de autonomía y produjo luchas intestinas en los poderes centrales.

Actualmente se habla de autonomía regional, provincial y comunal, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización política. Debe entenderse en su acepción actual, como la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas de su seno.

1.2. CONCEPTO DE AUTONOMÍA:

El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los Griegos la llamaban autonomía y los Romanos autónomo a los Estados que se Gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

“La etimología de la palabra autonomía se deriva de las voces griegas: Autos (por sí mismo) y Nomos: que significa ley; autónomo es, quien se da sus propias leyes. Y se define como el poder y la facultad del sujeto de regular por sí mismo sus intereses y relaciones jurídicas”¹⁹.

1.3. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA:

Siendo la autonomía una figura que descansa sobre una entidad descentralizada, ya sea institucional, técnica o por servicio, se comprende la distribución de competencia entre órganos distintos del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, son sus características, las siguientes:

- a) La administración en los entes autónomos se da por medio de personalidad jurídica creada por el Estado.

¹⁹ Omeba, Diccionario Jurídico. Tomo I. Página 261.

- b) No opera el principio de jerarquía, es decir, la subordinación de un órgano administrativo hacia el otro, sin perjuicio del control administrativo o tutela de la administración central.
- c) El ente autárquico ejerce funciones propias del Estado y en consecuencia, este le transfiere poderes de decisión.
- d) Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir, que este encuadrada dentro de la organización General del Estado. Esto porque no basta con la colaboración que pueda ser prestada por un concesionario, en base a un contrato administrativo, ya que la concesión equivale a descentralización.
- e) Existe un control que se denomina tutela sobre los entes descentralizados²⁰.

1.4. ELEMENTOS DE LA AUTONOMÍA:

La autonomía se configura dentro del ordenamiento jurídico con elementos característicos primarios y secundarios, que hacen de la misma una institución dentro del Estado, estos, son inherentes a toda entidad.

1.4.1. ELEMENTOS ESENCIALES:

- a) Ordenamiento Jurídico propio (estatuto autónomo, Ley Orgánica);
- b) Personalidad Jurídica Propia;
- c) Fin específico;
- d) Patrimonio Propio;
- e) Potestad Normativa.

1.4.2. ELEMENTOS SECUNDARIOS:

- a) La aprobación por parte del poder central del presupuesto de la entidad autónoma;
- b) La fiscalización, ejercida por la administración central, sobre la contabilidad financiera de la entidad;
- c) El nombramiento de funcionarios en los cuerpos directivos;

²⁰ Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. 2a. Edición. Pag. 88, Tomo II.

- d) La aprobación de funcionarios en los cuerpos directivos;
- e) Los procedimientos especiales obligatorios para la adquisición de bienes;
- f) El nombramiento de Ministros y otros funcionarios con carácter de miembros ex-officio, en los cuerpos directivos de esa entidad.

A) ORDENAMIENTO JURÍDICO PROPIO:

El Estado para el cumplimiento de sus fines, necesita delegar ciertas actividades en entidades distintas de sus órganos centrales para que, en forma profesional y especializada la desarrollen con mayor eficiencia y propiedad.

La delegación debe estar basada en un instrumento jurídico propio y exclusivo de la entidad que perpetúe todo lo relacionado con su vida institucional.

Es el Estado, por medio del Organismo Legislativo, el que crea la entidad, estableciendo una ley en las cuales fija todo lo relativo a su vida institucional, los lineamientos generales de organización y funcionamiento, sus fines, patrimonio, etc.

La importancia de la ley, fundamental, es tal que trasciende en muchos aspectos las esferas de competencia de la propia administración central, ya que sirve a la entidad para poder actuar y desenvolverse dentro del ámbito de sus atribuciones, y en determinadas circunstancias para poder oponerla al poder de aquella cuando exista interferencia en la esfera de atribuciones de la entidad, que constitucional o legislativamente, le fue asignado.

La Ley Orgánica o el Estatuto se establece algunas veces con base en un mandato constitucional; sin embargo, es común que corresponda al Organismo Legislativo dar vida jurídica a los entes autónomos a iniciativa generalmente de la administración central, porque esta tiene un mejor conocimiento de los servicios necesarios, en base a un conocimiento de las realidades y necesidades de la sociedad, y por el natural dinamismo que le corresponde.

B) PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA:

“Al crearse la entidad autónoma, esta necesita de una personalidad jurídica para poder actuar plenamente como sujeto capaz de derecho y obligaciones y como consecuencia de realizar actos para el cumplimiento de los fines que le han sido designados esto es lógico, teniendo el ente plenos poderes para actuar, constituye un centro de administración independiente en el campo del derecho como una unidad de vida propia”²¹.

Para que la autonomía dada a una entidad se caracterice mas, se necesita que esta tenga una personalidad jurídica propia otorgada y reconocida por el Estado para, que con fundamento en ella, pueda efectuar todos los actos que considere necesarios dentro de su competencia, en el cumplimiento de los fines preestablecidos.

En consecuencia, el otorgamiento de la personalidad jurídica, es condición para que una entidad descentralizada autónoma pueda actuar en el ejercicio de sus derechos y atribuciones, y correlativamente de sus obligaciones en el cumplimiento de la actividad para la cual ha sido creada.

C) FIN ESPECIFICO:

La institución de la autonomía en una entidad tiene un objetivo que cumplir, una finalidad, un mandato constitucional o bien legislativo que desarrollar, una necesidad publica que satisfacer en beneficio de la sociedad y del Estado mismo.

Naturalmente que el fin especifico se refiere generalmente a la prestación de un servicio publico, o al desarrollo de una actividad que la administración central no esta en capacidad de desarrollar o prestarlo en forma técnica y profesional, por las diversas actividades que tiene que cumplir y por las múltiples influencias políticas que afectan la labor ordinaria de la administración central, y el cumplimiento de ese fin especifico es la razón de su existencia.

²¹ Bielsa, Rafael. Tomo I, Derecho Administrativo. Pag. 296.

Por ello, el Estado otorga todos los medios, económicos, etc., para que en forma armoniosa y coordinada y dentro de un régimen de legalidad, pueda desarrollar su actividad.

D) PATRIMONIO PROPIO:

“Toda persona pública tiene un patrimonio propio, la existencia de un patrimonio es consecuencia de su personalidad jurídica e independiente de la cuantía o del origen de los bienes que lo forman”²².

Lo afirmado anteriormente por Sayaguez Lazo, es importante para completar el concepto que tratamos de desarrollar; considero, que el otorgamiento de la autonomía implica necesariamente el otorgamiento de un patrimonio afecto al cumplimiento del fin preestablecido a la entidad.

Considero que para el establecimiento de un régimen autónomo, debe individualizarse el patrimonio otorgado a la entidad, para que pueda actuar sobre bases económico-patrimoniales concretas y porque una simple afectación en forma potencial, como lo dice Rafael Bielsa, daría lugar a tergiversaciones y restricciones, principalmente por parte de la administración central, o diversas interpretaciones conflictivas por parte de la entidad y de aquella, por lo que, no basta esa simple afectación (imposición) en forma potencial del patrimonio de las entidades autónomas, y además, la entidad debe poseer la completa discrecionalidad en el manejo de ese patrimonio, aunque con protección y fiscalización.

“En contraposición a la discrecionalidad de la entidad en el manejo del patrimonio, se instituye el contralor estatal para garantizar su eficaz uso, para llevar a cabo su cometido. Sin embargo, tampoco puede concebirse una entidad autónoma que, dotada de la capacidad de decidir, no puede llevar a cabo resoluciones, en virtud de no disponer de los recursos patrimoniales necesarios para ese efecto. De modo que se dice que una entidad es autónoma, cuando dentro de las líneas fundamentales del ordenamiento jurídico general,

²² Sayaguez Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Pag. 169.

puede dictar su propio ordenamiento y disponer de elementos económicos para realizar sus fines²³.

E) POTESTAD NORMATIVA:

Es fundamental este elemento, como caracterizante del concepto de autonomía, pues lleva implícita la potestad normativa o sea la aptitud que tiene la entidad autónoma por disposición constitucional o legislativa de dictar reglamentos, acuerdos u otras disposiciones de carácter legal, que además de ser necesarias para su vida institucional, tienen fuerza legal para ser aplicadas obligadamente a los particulares cuando se sitúen dentro del ámbito de su competencia. Esa potestad radica en el poder de emisión de normas jurídicas complementarias o secundarias a su propio estatuto para regular en forma precisa y legal las situaciones que acaezcan en el cumplimiento de sus fines. haciendo efectiva y eficaz la aplicación y funcionamiento de la ley primaria y organiza en función del fin para el cual fue creada la entidad.

Por otro lado, si bien se considera inherente a las entidades autónomas la potestad normativa de emisión de normas jurídicas secundarias o reglamentarias, no ocurre lo mismo en cuanto a la emisión de leyes de jerarquía superior, pues esta es atribución política del Estado en el ejercicio de su soberanía por conducto del Organismo Legislativo.

1.4.2. ELEMENTOS SECUNDARIOS DE LA AUTONOMÍA:

Estos elementos hacen mas comprensible el concepto de la autonomía y su aplicación dentro de la administración estatal. Ya que son el conjunto de elementos que tiene la entidad autónoma del poder central, para mejorar el cumplimiento de sus fines, y pueden ser analizados desde tres puntos de vista:

A) SUJECIÓN FINANCIERA:

- a) La obligatoriedad de someter a la aprobación del poder central de la administración, el presupuesto de la entidad.

²³ La Autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, desde el punto de vista jurídico. Pag. 4.

- b) La fiscalización, por parte de la administración central, de contabilidad financiera.
- c) Los procedimientos especiales obligatorios para la adquisición de bienes.

B) SUJECCIÓN POLÍTICA:

- a) El nombramiento de Ministros y otros funcionarios con carácter de miembro ex-oficio en las juntas de esas entidades.
- b) El nombramiento, por parte de la administración central de funcionarios, en los cuerpos directivos de las entidades autónomas.

C) SUJECCIÓN NORMATIVA:

La aprobación por parte del poder central de la administración de los reglamentos, acuerdos, etc., emitidos por la entidad.

Critico estos elementos ya que dichos elementos secundarios de la autonomía deben ser estatuidos jurídicamente, para evitar injerencias político-partidistas nocivas, que en determinados momentos puede afectar a estas instituciones por criterios ajenos a una buena administración.

Desde un punto de vista jurídico: “la institución autónoma, sin perjuicio de estar sujeta a los mandamientos jurídico-constitucional o administrativos mínimos, que definen su funcionamiento, tienen un campo propio de la actividad y dentro del mismo, disfruta de la facultad plena de crear ordenamientos jurídicos y adoptar decisiones completamente eficaces, se deduce también que la entidad autónoma tiene limitaciones bien marcadas y precisas, que de ninguna manera le está permitido sobrepasar, y no debe olvidarse que para destacar bien las atribuciones, capacidades y potestades, es menester fijar con precisión sus límites.”²⁴

²⁴ La autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, desde el punto de vista jurídico. Pag. 6.

1.4.3. CONTENIDO DE LAS DISTINTAS SUJECIONES CITADAS:

SUJECIÓN FINANCIERA:

Esta comprende la responsabilidad que tiene la institución de manejar con propiedad los medios económicos que posee y por otro lado, la fiscalización de la administración central (Contraloría General de Cuentas) sobre el manejo por medio de los organismos de control.

“Si el Estado creo la Autonomía de las Entidades institucionales y se abstiene de conculcar esa autonomía, porque ello significaría violar la ley; pues los órganos de fiscalización Tampoco pueden ir mas allá de lo estatuido por la ley fundamental (La Constitución Política) o la Ley Orgánica de su creación de la institución autónoma. Lo que el Estado no puede hacer validamente, tampoco pueden hacerlo sus organismos de fiscalización que representan el mismo Estado y dentro del derecho interno, forman parte de el²⁵”.

SUJECIÓN POLÍTICA:

Esta no debe depender o estar influida por la lealtad partidista que posee la administración central, en cuanto a la designación de funcionarios que deben depender de la capacidad y experiencia y recaer en personas que no tengan compromisos políticos que los obliguen a dividir su lealtad; por una parte, la entidad y por el otro el partido que ejerce el poder.

SUJECIÓN NORMATIVA:

Esta se refiere principalmente a aquella institución, en el uso de su autonomía, ejerce un poder de emisión de normas jurídicas de plena eficacia, cuando se cae dentro del ámbito de su competencia, pero que requiere que el poder central de la administración las apruebe, como medio para asegurar que la institución actúa dentro del ordenamiento jurídico general del Estado, haciendo aplicación de Ley Orgánica o bien del Estatuto de su creación.

²⁵ La autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, desde el punto de vista jurídico. Pag. 4.

“La autonomía tiene un campo propio de aplicación en la administración, por lo que existe un contralor que actúa en las instituciones autónomas, por las siguientes razones:

- a) Como medio de ordenar la actividad de la institución a la legalidad debida, en base a su ordenamiento jurídico;
- b) Como garantía de los particulares de poder impugnar actos de la entidad, cuando consideren que lesionan sus derechos;
- c) Asegurar que el poder estatal puede intervenir la institución cuando no ha cumplido con los fines que institucionalmente se le asignaron; y,
- d) Garantizar la necesaria coordinación que debe existir entre la entidad y la política de desarrollo del Estado, porque la entidad tiene un fin público que cumplir²⁶.

A mi criterio, considero que el contralor debe estar específicamente detallado, sus alcances y sus limitaciones, para que se evite el entorpecimiento de las actividades asignadas, para evitar la influencia del poder central de la administración, que en cualquier momento el Estado infrinja las limitaciones legales que se han impuesto a aquel y que este debe respetar al instituir la autonomía.

1.5. CLASES DE AUTONOMÍA:

Dentro de las clases de autonomía que contempla la ley y la doctrina son numerosas, pero en el estudio que se realiza, se mencionaran las principales, siendo las siguientes:

1.5.1. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA:

“Libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad, para dirigir, según normas u órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal²⁷.”

1.5.2. AUTONOMÍA POLÍTICA:

“Estado de pueblo o territorio que, sin gozar de libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según leyes propias²⁸.”

²⁶ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Pag. 240.

²⁷ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Jurídico. Pag. 243.

²⁸ Ibidem. Pag. 243.

.5.3. AUTONOMÍA FINANCIERA:

Consiste en el patrimonio que toda persona jurídica ostenta o bien los recursos que esta obtiene para su desenvolvimiento.

.5.4. AUTONOMÍA PRIVADA:

“El campo de acción eficaz y lícito de la voluntad humana en la creación, modificación, transmisión y extinción de las relaciones jurídicas. Aun siendo cada vez más las leyes y el afán reglamentario, todavía hay extensa zona para desarrollar la iniciativa personal. En el derecho de familia, el patrimonio ni es obligatorio como institución, ni ajenos en lo personal.

En el campo de las obligaciones en general y en los contratos, es donde la voluntad puede desplegar su máxima flexibilidad, está permitido todo, pero con lo cual se muestra que, aun siendo mucha la legislación, queda siempre más donde no existe acción redeterminada legalmente”²⁹.

Otro aspecto de la autonomía privada es que se mueve a su antojo y es la reparación jurídica; no hay obligación de demandar, de exigir el resarcimiento de los daños o de los males meramente personales.

.5.5. AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD:

“Potestad que tienen los individuos para regular sus derechos y obligaciones, mediante el ejercicio de un libre arbitrio, representada en convenciones o contratos que los obliga como la ley misma y siempre que lo pactado no sea contrario a la ley, a la moral, al orden público o a las buenas costumbres”³⁰.

Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico. Pag. 244.
Ibidem.

A mi criterio personal, después que se ha desarrollado todo un renglón doctrinal de lo que significa autonomía y sus diferentes clases, así como sus elementos características, describimos a continuación, lo que a mi criterio, entiendo por Autonomía: "La discrecionalidad e independencia de que gozan las instituciones descentralizadas que han sido creadas por el Estado, y que actúan por Delegación de este, para elaborar sus políticas de funcionamiento en la prestación del servicio público que le ha sido encomendado en el acto de su creación e inserto en su respectiva Ley Organica.

TITULO 2

2. LA AUTARQUÍA.

2.1. CONCEPTO:

"Palabra de origen griego, que significa autogobierno, autonomía. Sarra Moret, dice que es "aislamiento económico, proteccionismo sistemático y sometimiento al Estado, de todas las actividades y energías sociales, para desembocar fatalmente a la guerra". Esto es en un sentido económico, en el cual se intenta lograr que el Estado se baste a si mismo en el orden de la producción y del consumo.

Este sistema económico consiste en la total independencia de los Estados: en forma total, que cada uno debe bastarse por la producción y el consumo interno. La autarquía es en forma nacionalismo exacerbado, aquí de carácter económico, como en otros aspectos se presenta en materia racial, política, social³¹.

El autor Manuel Osorio en su Diccionario Jurídico, nos dice que: "autarquía es el poder para gobernarse a si mismo. Estado de un país o territorio que procura bastarse con sus propios recursos, evitando en lo posible, las importaciones de otros países.

El primero de esos sentidos es estrictamente político y en segundo politico-económico, y se llama también autarcía. Sin embargo, y con la independencia de la

³¹ Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico.

definición académica, en el derecho político se entiende por autarquía la descentralización administrativa, lo que es la autonomía en lo político³².

2.2. ELEMENTOS DE LA AUTARQUÍA:

- a) Persona Jurídica de Derecho Público;
- b) Forma parte de la organización administrativa del Estado;
- c) Cumplimiento de fines públicos asumidos por el Estado;
- d) Administración propia; y,
- e) Patrimonio propio.

La administración autárquica es administración indirecta del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino entes jurídicos públicos creados por el Estado.

La entidad autárquica obra en la administración en virtud de un derecho subjetivo, dentro del derecho objetivo del Estado.

El dato permanente de la autarquía se presenta en la aptitud que tiene un sujeto de derecho público para administrarse y formar parte de la administración pública. Esta autoadministración crea, a su vez, forma de administrarse y realizar sus fines.

Hay una clase de autarquía administrativa, que la doctrina denomina institucional, cuyo objetivo esencial es la realización de un servicio puramente administrativo.

2.3. CONSIDERACIÓN DE AUTARQUÍA:

La Licenciada Marta Eludía Flores Larios, en su tesis "La Violación a la Autonomía Municipal en los recursos creados para impugnar resoluciones municipales", nos dice: "La autarquía es administración propia, en virtud de un régimen establecido por el poder central y bajo el control de este"³³.

³² Ossorio, Manuel. Diccionario Jurídico. Pag. 173.

³³ Flores Larios, Marta Eludía. Tesis. Violación a la Autonomía Municipal en los recursos creados para Impugnar resoluciones Municipales. Pag. 147.

Se denomina entidad autárquica a toda persona jurídica pública, que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses que son también intereses del Estado.

2.4. DIFERENCIA ENTRE AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA:

Después de haber conceptualizado las dos figuras jurídicas: Autonomía y Autarquía, describiré sus posibles diferencias, tomando en cuenta a los diferentes autores que se han pronunciado al respecto:

El Licenciado José Luis Vasques Escobar, en su tesis titulada: “El Municipio en la legislación guatemalteca” hace ver lo siguiente: La palabra autarquía significa gobierno por si mismo, y hay quienes piensan que autarquía es un termino sinónimo de autonomía; sin embargo, creo que son palabras distintas en significado; siendo autonomía el derecho o facultad que se tiene para darse sus propias leyes y autarquía, el derecho o facultad, para darse su propio gobierno³⁴.

El autor Francisco Seix en la enciclopedia Jurídica Española, dice: “De suerte que autonomía, autarquía y descentralización, significa en el fondo una misma cosa; la de un círculo o esfera de acción independiente para organismos locales, se ejerce un gobierno local y se administra por este gobierno con la aquiescencia del gobierno central en cuanto no invada atribuciones de este poder o de los otros organismos³⁵”.

Según el autor Rafael Bielsa, “el empleo común de estos dos vocablos: Autonomía y Autarquía, es erróneo, pues el concepto de autonomía tiene un significado propio y distinto del concepto de autarquía; de allí la necesidad de establecer la distinción. La palabra autonomía, llevada a su etimología, significa darse leyes a si mismo; esto es

³⁴ Vásquez Escobar, José Luis. El Municipio en la Legislación Guatemalteca, Pag. 173.

³⁵ Seix, Francisco. Enciclopedia Jurídica Española. Tomo I. Pag. 325.

administrar, pues si la persona autárquica se le confiere además de su propia administración, le ya tiene, la de propia legislación, ella se convierte en autónomo”³⁶.

El autor Sayaguez Laso se refiere a los términos autonomía y autarquía y expone que: “ante la impropiedad de ambos términos considerados en función de sus respectivas etimología, hay que prescindir de los orígenes y estar a su significado actual.” Con este punto de partida resulta evidente que lo característico de la descentralización o sea la autonomía funcional”³⁷.

La doctrina francesa la usa para calificar la capacidad de autodeterminación de los órganos descentralizados, Lo cual ocurre con otros juristas, al punto de que muchos de los que postulan la sustitución de la palabra autonomía por autarquía, cuando tienen que explicar en que consiste esta última, evidentemente se refieren a la autonomía del órgano o sea su capacidad de decidir por si mismo.

A mi modo de analizar, es patente la diferenciación de los vocablos: Autonomía y autarquía, ya que la doctrina nos señala que autarquía es gobernarse a si mismo. En tanto autonomía es el derecho de legislación, es decir que es un sinónimo de autosuficiencia. Sin embargo, dichos vocablos son cualidades de la descentralización.

Es por ello que mi propósito es dejar clara su diferenciación como el criterio de los diferentes autores, tomando en cuanto que el termino autonomía, aun si fuere semejante, en el ordenamiento jurídico, solamente este se encuentra incorporado en la ley guatemalteca.

³⁶ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Pag. 261 y 262.

³⁷ Sayaguez Lazo, Enrique. tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Pag. 262.

TITULO 3.**3. LOS ENTES AUTÓNOMOS.**

Los entes autónomos son considerados como personas jurídicas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto control de las autoridades nacionales.

La creación de los entes autónomos se realiza mediante la ley, dependiendo de los criterios políticos que predominen en los parlamentos (en Guatemala, Congreso de la república). Pero, la discrecionalidad del legislador está limitada no solo por la mencionada exigencia de un quórum especial sino en otros aspectos. Los parlamentos establecen las leyes básicas de organización de los entes autónomos. Pero la discrecionalidad legislativa de esta materia se encuentra bastante limitada por las disposiciones constitucionales que imponen soluciones precisas en muchos puntos fundamentales.

Generalmente es la ley que crea el ente autónomo y es la que establece las reglas de su organización. Pero estas pueden ampliarse o modificarse por leyes posteriores que no necesitan quórum especial, salvo para ciertas cuestiones expresamente previstas en los textos constitucionales.

El artículo 134 de la Constitución Política de la República, nos dice que la autonomía fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República³⁸.

³⁸ Constitución Política de la República de Guatemala.

3.1. PERSONALIDAD JURÍDICA.

Los entes autónomos son personas publicas estatales. Generalmente la ley establece en forma expresa la personalidad jurídica. Pero aunque el legislador nada hubiere dicho, debe admitirse la misma solución.

Los entes autónomos están administrados por órganos pluripersonales denominados Consejos o Directorios que se integran necesariamente con varios miembros.

3.2. COMPETENCIA:

La competencia de los entes autónomos la determina la ley. Es la solución de principio para las personas juridicas estatales. Generalmente la ley que crea el ente autónomo fija la competencia de los mismos, pero leyes posteriores pueden modificarla ampliando o restringiendo la competencia asignada.

Casi todas las leyes que han creado entes autónomos no distinguen la competencia de la persona publica autónoma y la de sus órganos, especialmente la del órgano básico denominado Consejo o Directorio;; menos aun, distinguen la materia y los poderes jurídicos como elementos de sus respectivas competencias.

Los entes autónomos son en si administraciones publicas, ejercen exclusivamente funciones administrativas y, puesto que son autónomos, tienen todos los poderes de administración sin perjuicio del contralor que compete al poder ejecutivo.

Como cada ente esta dirigido por un órgano fundamental, único, denominado Consejo o Directorio, conviene estudiar los poderes de la Administración de aquel al examinar la competencia de este.

La circunstancia de que por mandato constitucional los entes autónomos estén administrados por Consejos o Directores, no excluye la posibilidad de que la ley establezca en dichos entes cierta desconcentracion. La desconcentracion no es compatible con la

jerarquía y cabe en toda administración pública, sea la administración central o los entes autónomos.

Por consiguiente, la ley puede conferir a otros órganos de los entes autónomos, ciertos poderes de decisión en materias determinadas, sin perjuicio de los poderes de los Consejos o Directorios en su calidad de jerarcas.

3.3. RÉGIMEN FINANCIERO:

El Patrimonio. Toda persona pública tiene un patrimonio. Esto es consecuencia de su personalidad jurídica e independiente de la cuantía de los bienes que lo forman. Por lo tanto, siendo los entes autónomos personas públicas, poseen un patrimonio propio. Ese patrimonio es distinto del Estado, pues los entes autónomos y el Estado son personas jurídicas diferentes.

Cuando en el lenguaje corriente se dice que el patrimonio de los entes autónomos es del Estado, se está utilizando la palabra Estado en su sentido amplio, para indicar el conjunto de entidades estatales.

3.4. EL PRESUPUESTO:

Al igual que toda administración pública, los entes autónomos tienen que ajustar su actividad a un determinado presupuesto. Tal presupuesto debe ajustarse a lo establecido en el manejo de su patrimonio, de lo recaudado por la prestación de sus servicios, y de los impuestos que determina y autoriza el Congreso de la República, tal y como se establece en la Constitución Política de la República.

Es indudable que la necesidad de obtener aprobación por parte del Congreso de la República para poder recaudar determinados impuestos, disminuye la libertad de acción de las autoridades a cargo de los entes autónomos, ya que se coaccionan a moverse dentro de los límites fijados por el Congreso de la República.

1.5. CONTRALOR:

Los entes autónomos están sometidos a cierto control establecido por la Constitución Política de la República y por determinadas leyes ordinarias. Es lógico que así sea, porque la autonomía no es independencia ni desvinculación absoluta del Estado. Ese control lo ejercen distintos órganos. El Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Contraloría de Cuentas, etc. Cada uno de ellos actúa dentro de ciertos límites según procedimientos y formas determinadas.

Los procedimientos de control están previstos expresamente en la Constitución y algunas otras leyes, tales como la Ley del Tribunal y Contraloría de Cuentas. La Ley puede reglamentar dichos procedimientos, pero sin ampliar ni reducir su contenido, porque esto implicaría apartarse del texto constitucional

3.5.1 CONTROL PARLAMENTARIO:

El Poder Legislativo ejerce una actividad tradicional de controlador de la administración pública por medio de pedido de informes o citaciones llamados Juicios Políticos o Interpelaciones.

3.5.2. CONTROL DEL EJECUTIVO:

Actualmente en Guatemala, cabe mencionar como uno de los mecanismos mediante los cuales el Ejecutivo ejerce un control directo sobre los entes autónomos, es la fiscalización que se ejerce por medio de la Contraloría General de Cuentas.

3.6 ENTIDADES AUTÓNOMAS:

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran algunas dependencias que la misma señala como Autónomas, tenemos así catalogadas entre otras las siguientes:

- a) El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el cual se reviste de autonomía por disposición constitucional en su artículo 100 que dice "La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una Entidad Autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias;

goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos ~~o por~~ establecerse”.

b) La Universidad de San Carlos de Guatemala, se regula en el artículo 82 de la Constitución Política de la República, como Institución Autónoma, con personalidad jurídica propia.

c) El Municipio: El artículo 253 de la Constitución Política de la República, reza que los municipios son Instituciones Autónomas.

Como se puede establecer, se ha hecho un análisis historico-doctrinario de la figura de la Autonomía, a efecto de determinar en forma amplia un conocimiento de su importancia y esencial aplicación y cumplimiento de los fines que persigue en las Instituciones a que nuestra Carta Magna se las ha otorgado. Por lo que siendo el Municipio y la importancia del fortalecimiento de su autonomía, y no de su deterioro por normas centralistas lo que nos interesa para el cumplimiento de los fines que me he propuesto en la presente tesis, paso a desarrollar en el siguiente capítulo el tema del Municipio y su autonomía, a efecto de que cuando se haya analizado su fundamental importancia, pasar a considerar la violación (de la autonomía) de que es objeto por normas del Código de la Niñez y la Juventud , Decreto 78-96, del Congreso de la República, que atentan contra el artículo 5 del Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República, que nos dice “Defensa del Municipio. Ninguna Ley o disposición de descentralización o regionalización podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal”.

CAPITULO III

TITULO 1

1. EL MUNICIPIO

El desarrollo de este capítulo es producto de la necesidad de dar a conocer que el municipio como institución autónoma es una institución universal y verdadero pilar de la sociedad en casi todos los países del mundo, que los gobiernos locales de cada uno de los municipios, son los verdaderos representantes electos en forma popular y democrática, y que conocen de los problemas generales y específicos que en la mayor parte no se resuelven por no contar con el respaldo económico y político, y como consecuencia son los que se encuentran en contacto directo con la población y no obstante que el municipio esta presente en la vida del ciudadano todavía no es suficientemente conocido. A pesar que existen avances en darle a los municipios una autonomía verdadera, todavía existe falta de voluntad política, por parte de los organismos del Estado para hacer de los gobiernos locales autónomos y darles el desarrollo verdadero con la participación directa de la población; sin embargo, ahora que parece resurgir del desarrollo armónico e integral de los países, la democracia plena y el tipo de Estado que sea idóneo a tales propósitos, es imprescindible identificar y fortalecer las fuerzas sociales que tengan mayor potencialidad. El municipio es uno de los mejores agentes del desarrollo y el órgano mas idóneo para descentralizar la acción estatal. En cuanto a la importancia que tienen los Gobiernos Locales en la prestación de servicios públicos dentro de su ámbito territorial. En tal sentido es necesario que los Municipios cuenten con los recursos suficientes para atender la demanda de servicios. En la medida que la Autonomía del Gobierno Municipal se fortalezca, el sistema democrático se consolida y consecuentemente, el desarrollo de la comunidad local es y será mas vigoroso y acelerado.

1.2 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Para tener una idea mas clara y precisa, de lo que es el Municipio, es necesario definir algunos conceptos sobre el tema. El diccionario de la Real Academia Española, lo define como: "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la Ciudad de

Roma. Conjunto de habitantes de un mismo termino jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento³⁹.

Para Elguera, citado por el tratadista Manuel Osorio, el Municipio también llamado Municipalidad, "es jurídicamente, una persona de Derecho Publico, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad publica superior, el Estado provincia o nacional"⁴⁰.

Guillermo Cabanellas, sobre el Municipio nos dice lo siguiente: "En la época romana. la ciudad principal y libre que se regia por sus propias leyes, cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. En la actualidad, la primera o menor de las corporaciones de Derecho Publico, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un termino jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural con algunos núcleos poblados o casa dispersas..."⁴¹.

Según el autor Manuel Acosta Romero, nos dice que el Municipio es "una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad"⁴².

El Decreto 58-88, del Congreso de la República, que contiene el Código Municipal, en su artículo 1, conceptualiza el municipio así: "Municipio es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho publico, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito"⁴³.

³⁹ Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España. 1970. Pag. 205.

⁴⁰ Osorio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. S.R.L. Viamonte 1730. Buenos Aires, Argentina. Pag. 479.

⁴¹ Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV. Editorial Heliasta. S.R.L.

⁴² Acosta, Romero. Manual de Derecho Administrativo.

⁴³ Decreto 58-88 Congreso de la República. Código Municipal.

En el orden de ideas expuestos en la definiciones anteriores se puede definir el municipio como una persona de derecho publico, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses. (AUTONOMÍA), rigiéndose bajo un ordenamiento jurídico vigente, (leyes, reglamentos y acuerdos Municipales) dependiendo en mayor o menor grado del Estado.

Existen teorías que nos hablan sobre la forma en que se organiza el municipio. Según la teoría Sociológica o Jusnaturalista, referida por Manuel Osorio⁴⁴, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural y no tencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el estado, tenga un origen anterior a el o si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado. Para la Teoría Legalista, el municipio no solo no tiene el expresado origen natural, sino que es una institución creada por la ley y sin mas atribuciones que las concedidas por el Estado. Mas cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo del hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de ostumbres, a la ordenación del transito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varia en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante (denominado Consejo Municipal), que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la

⁴⁴ Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Helista. Pag. 474.

prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, titulado Alcalde Municipal. La rama deliberante, que puede estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por este. El Alcalde, en unos países, es de elección popular; y en otros, de designación por el Poder Ejecutivo.

De conceptos expuestos y teorías sobre la formación, se concluye que en Guatemala y otros países, el Municipio es una Institución universal, es el verdadero pilar de la sociedad y una institución jurídico-política, con personalidad propia, con autonomía y potestades concernientes al gobierno y administración de los intereses locales; sus poderes y facultades emanan de la comunidad, la cual expresa su voluntad mediante la elección de ciudadanos locales en quienes delega la responsabilidad de conducir los intereses reconocidos por la Constitución y las leyes. El concepto de municipio, comprende, la extensión territorial, sus recursos y sus habitantes, dentro de una división política y administrativa de un país; siendo la única unidad de gobierno verdaderamente local.

Lo característico es que el municipio responde a una convergencia de intereses entre lo general y lo local; ejerce el poder público circunscrito a una localidad específica y se relaciona solo con los problemas inherentes a ella, y como ente político, forma parte de la organización superior que es el Estado.

En el sistema Gubernamental, al municipio le corresponde ser formador e implementador de políticas públicas locales, prestador de servicios y vocero de los intereses comunales junto o frente a las esferas superiores del Gobierno, las leyes les asigna una serie de funciones, poderes y facultades que le dá una posición relevante en el sistema gubernamental, no siempre hacen un papel significativo en el desempeño de sus atribuciones legales. Es inobjetable el papel que el Municipio cumple en la satisfacción de las necesidades locales y el valioso auxilio que con ello presta al cumplimiento de la acción pública, y al logro del interés general; porque además de ser una institución anterior al Estado, tiene sobre el gobierno central una serie de ventajas que le convierten en el mejor

agente político para alcanzar los fines del Estado vinculados con el bien común. El Municipio además es una célula vital para impulsar el desarrollo local, regional o nacional, es una escuela de democracia, donde los ciudadanos pueden participar en la creación de las condiciones necesarias a su progreso colectivo, a la vez aprenden a manejar y defender sus derechos políticos, a niveles que le son accesibles.

1.3 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO.

Entre las características del municipio podemos mencionar: a) La Autonomía; b) Gobierno Pluripersonal; c) Competencia Territorial Limitada; d) Fines Colectivos; e) Régimen Jurídico.

1.3.1 AUTONOMÍA:

En nuestra Constitución Política de la República y en la Legislación Municipal se reconoce la AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO, entendiéndolo por Autonomía Municipal como la potestad de que goza el Municipio como Institución y mediante la cual se le otorga básicamente: autonomía de gobierno y de administración municipal, autonomía de planificación, ejecución, delegación y descentralización en la construcción de obras y prestación de servicios, así como independencia funcional y económica-financiera, sin perjuicio de los aportes que por mandato constitucional y legal debe recibir del Estado, y cualquiera otra inherente a los fines y propósitos del Municipio y del Gobierno Municipal.

1.3.2 GOBIERNO PLURIPERSONAL:

En el orden jurídico actual la máxima autoridad del municipio recae en el llamado Consejo Municipal, el cual es electo directo y popularmente conforme a lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Le corresponde discutir sobre los asuntos de su comunidad y al encontrar el consenso, decidir sobre su conveniencia de llevar a cabo determinadas acciones, actividades y/o proyectos que sobre el particular se concreten. El Consejo Municipal también administra los bienes colectivos y vela por los intereses y desarrollo de su municipio, lo que en la actualidad se ha ampliado a nuevas áreas de trabajo que están contenidas en el Código Municipal.

1.3.3 COMPETENCIA TERRITORIAL:

El Municipio esta comprendido dentro de una disposición de un territorio, ~~cuya~~ extensión y colindancias se determinan previamente y comprende además su área urbana, toda aldea, caseríos y fincas que se encuentran localizadas en esa jurisdicción. Esta demarcación geográfica delimita la competencia del gobierno municipal que se reduce a esa circunscripción territorial, es decir, tiene facultades para atender solamente los problemas y necesidades que surjan dentro de esa extensión, por esta razón no podrá pretenderse la solución de problemas de otro municipio cuya población pertenece a diferente administración municipal.

1.3.4 FINES COLECTIVOS:

Con el desempeño de cargos de esta naturaleza no se deben perseguir la satisfacción de intereses personales, la finalidad al conferirse la dirección y gobierno de un grupo social es precisamente el de lograr por su medio la solución de los problemas y necesidades de una comunidad, así como crear, mejorar las condiciones adecuadas de vida para la población, promover su desarrollo económico y social, lo cual identifica los objetivos y funciones a cargo EXCLUSIVAMENTE del Gobierno Municipal.

Es interesante hacer mención a estos fines toda vez que si bien es cierto es fundamental velar por satisfacer las necesidades básicas locales, es inminente que quienes deben intervenir directamente en la satisfacción de dichas necesidades son las autoridades locales, por eso es que la comunidad local ha confiado en ellos mediante el sufragio universal, por lo que resulta contradictorio e ilógico pensar que se podrían crear instituciones con funciones municipales, y cuyos integrantes ni siquiera han obtenido una opinión favorable del Consejo Municipal quien es el máximo representante de los Municipios Hago mención a esto por el tema que me ocupa, y específicamente a los Consejos y Juntas Municipales que determina el Código de la Niñez y la Juventud, a cuyas integraciones me referiré en el capítulo siguiente.

3.5 RÉGIMEN JURÍDICO:

El Decreto 58-88 del Congreso de la República, Código Municipal, es el estatuto legal que desarrolla los principios referentes al régimen municipal, consecuentemente contiene todo lo relativo a la organización, atribuciones y facultades que corresponde a las autoridades que ejercen el gobierno en los municipios.

Actualmente se esta promoviendo en el Congreso de la República un Anteproyecto del Código Municipal, esto como resultado de los compromisos políticos celebrados en los acuerdos de paz entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, planteado por la necesidad de fortalecer la autonomía municipal. En dicho anteproyecto se han recogido las inquietudes de diversos organos involucrados en la gestión municipal, tales como la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM).

El contenido del proyecto pretende la descentralización de las funciones estatales tendiente a fortalecer los gobiernos municipales para dotarlos de mayor capacidad de decisión, mayores recursos y capacidad de gestión, interlocución y negociación con la ciudadanía lo que permitirá articular los esfuerzos de los distintos actores locales y la mayor participación efectiva y organizada de la ciudadanía tanto en la planificación, ejecución y control del desarrollo.

4 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO:

Los elementos esenciales del municipio son: 1) El Territorio, 2) La Población, 3) La Autoridad, 4) La Organización Comunitaria, 5) La Capacidad Económica.

4.1 EL TERRITORIO:

Al igual que decíamos respecto del Estado, el termino municipal es elemento constitutivo del municipio. Termino municipal es el territorio a que se extiende la jurisdicción de la entidad. La palabra jurisdicción hay que entenderla como demarcación de competencia de derecho publico. Al decir que es parte constitutiva queremos significar que el territorio es algo mas que un ámbito de competencias. Sin el no puede existir el

Municipio, no sociológica ni jurídicamente. Fuera del termino el municipio carece de potestad de imperio aunque puede mantener un dominio.

Por lo tanto, debiera responder a criterios de homogeneidad económico, social y cultural, y de unidad y de independencias de las localidades que la integran . Teóricamente las localidades por su proximidad especial debieran estar tan relacionadas entre si, que no pudieran ser vistas sino como una unidad en la distribución geográfica de producción y población dentro del país. Y geográficamente, al igual que los limites de los Departamentos, los de los Municipios deberían estar fijados por puntos de referencia geográfica.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Ossorio define el territorio como "La Superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o Municipio. Termino Jurisdiccional"⁴⁵". Por la anterior definición se puede definir al territorio como la superficie terrestre en la cual se ejerce jurisdicción.

1.4.2 POBLACIÓN:

El concepto de población es la versión administrativa de la idea política de pueblo y es un elemento necesario para que un municipio pueda constituirse y sobrevivir. Según su importancia en la vida de la comunidad local hay que distinguir dos grandes tipos: residentes, que viven habitualmente en el termino municipal y transeúntes, que se encuentran accidentalmente en el. El Estatuto Municipal los clasificaba en cabezas de familia vecinos, domiciliados y transeúntes, es decir que estos últimos eran una especie mas de la tipología general. Podemos decir también que la población, por su capacidad productiva y su actividad económica, representa el elemento dinámico del municipio y el agente natural del desarrollo. Sin embargo para que desempeñe tales roles con eficacia requiere de condiciones estructurales que lo facilite. Unas están vinculadas con la bondad de la naturaleza, y otras son de carácter social, como lo son la distribución de la riqueza y los medios productivos, y la disponibilidad de servicios públicos que permitan la

⁴⁵ Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

satisfacción de las necesidades humanas básicas y signifiquen ventajas y facilidades económicas.

Considerada la población como recurso humano para el desarrollo, su numero representa la riqueza del municipio y en este sentido su variabilidad diferencia a los municipios en potenciales ricos y pobres, independientemente de su calidad y de la estratificación social a que dentro de cada municipio estén sujetos.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Osorio dice que "La Población es la acción y efecto de poblar un territorio o país. Cuantos hombres y mujeres, en determinado momento, componen el genero humano sobre el planeta o los habitantes de un Estado, provincia, otra comarca o sitio en que se vive en estabilidad al menos relativa. También cualquier urbe, ciudad o pueblo⁴⁶".

1.4.3 AUTORIDAD:

En sentido genérico, la potestad que ejerce una persona sobre otra u otras, y en sentido estricto es la potestad que ejerce el municipio sobre sus habitantes.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales del Tratadista Manuel Ossorio; dice que autoridad en sentido genérico es: " La potestad que ejerce una persona sobre otra u otras; y entonces se habla de la autoridad de jefe del Estado, del padre de familia, del marido, del maestro, del patrono, cada uno de ellos dentro de sus atribuciones legalmente establecidas. En sentido mas restringido y mas corriente, la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás⁴⁷".

La autoridad como elemento esencial del Municipio, la representa la Corporación o Consejo Municipal que es el cuerpo o grupo de funcionarios que tiene a su cargo el gobierno del municipio. La Corporación Municipal es un órgano de gobierno, con las características siguientes:

⁴⁶ Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

⁴⁷ Idem.

- Autónomo: tiene capacidad para gobernarse por si mismo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y las Leyes, especialmente el Código Municipal.
- Superior: Es la máxima autoridad del Municipio.
- Deliberante: estudia y discute los asuntos municipales, en las sesiones que realiza.
- De Decision: Después de discutido un asunto, llega a través de la votación a un acuerdo de solución.

La Corporación Municipal esta integrada por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales, siendo el numero de síndicos y concejales determinado de conformidad con el numero de habitantes del Municipio, según lo establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

1.4.4 ORGANIZACIÓN COMUNITARIA:

El principal mecanismo para hacer efectiva la participación del vecino en el Gobierno Municipal sigue siendo la institución del Alcalde Auxiliar , la adquiriría mayor eficacia en la medida en que se haga un replanteamiento de la forma de designación y las funciones de estos.

La participación comunitaria en las responsabilidades y decisiones de gobierno, es un elemento de vital importancia dentro del proceso de consolidación democrática del país. Es a través de ella que debe de articularse el funcionamiento primario de un estado de derecho, en el cual pueden descentralizarse las decisiones de Gobierno y se logre ejercer un control directo de esta por parte de la comunidad. Para lograr este objetivo es necesario, definir las formas y modalidades (costumbres, tradiciones, base económica y religión) para estructurar las instancias de la participación de la población.

La Alcaldía Auxiliar vendría a ser la expresión organizada de las diferentes comunidades en que está dividido el territorio de un municipio, constituye la representación expresión de la comunidad ante el Gobierno Municipal.

Así pues los integrantes de la Alcaldía Auxiliar son designados por el Alcalde Municipal a propuestas de la asamblea de vecinos de cada comunidad, constituidos en un cabildo local.

En el anteproyecto del Código Municipal, que actualmente se estudia en el Congreso de la República, el articulado propone que en respeto de las formas de organización social propias de la comunidad, puedan las asociaciones y comités de vecinos adoptar la estructura organizativa propia conforme a los usos y costumbres de sus integrantes respondiendo así a los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz, específicamente en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Dentro del fomento de participación ciudadana se introduce la figura de Cabildo Local Abierto, concibiendo el mismo como uno de los medios que tendrá la comunidad para proponer al Alcalde Municipal las personas que se desempeñaran como Alcaldes Auxiliares. La figura de la Alcaldía Auxiliar se institucionaliza integrándose por el alcalde auxiliar, regidores y alguaciles que sean necesarios a fin de constituirse en vínculos de comunicación y participación de la comunidad con el gobierno local.

4.5 CAPACIDAD FINANCIERA:

Los recursos financieros constituyen otro de los elementos que la legislación nuestra requiere para su constitución, disponibilidad económica indispensable tanto para sufragar sus propios gastos, como para asegurar la atención de los servicios esenciales.

Nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 255 especifica que: "Las Corporaciones Municipales deberán procurar el fortalecimiento

económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios⁴⁸.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la Ley y a las necesidades de los Municipios”.

En el anteproyecto del Código Municipal se pretende que las municipalidades se vean fortalecidas financieramente y podrán revisar con periodicidad las tarifas de los servicios públicos a fin de evitar que sean deficitarios y permitir la prestación de cada vez y mejores servicios por medio del cobro de obras de desarrollo urbano y rural mediante el establecimiento de aportes compensatorios o contribuciones por mejoras.

1.5 FINES DEL MUNICIPIO:

La Legislación Municipal Decreto 58-88, del Congreso de la República, Código Municipal: en su artículo 7, menciona que son “fines generales del Municipio:

- Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado; esto indica que el Municipio es una entidad autónoma, pero forma parte del Estado. Por lo tanto debe contribuir a alcanzar esos fines y deberes.

- Ejercer y defender la autonomía municipal, conforme la Constitución Política de la República de Guatemala y el presente Código. Estableciéndose con esto que las autoridades municipales deben hacer efectiva la autonomía, no pueden renunciar a ella. Como también defender la autonomía municipal y oponerse a toda medida que pretenda reducirla o eliminarla. Por eso específicamente el artículo 5 del Código Municipal nos reza que ninguna ley o disposición de descentralización o regionalización podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal. He aquí la importancia del estudio de la presente investigación, me ocupa demostrar que el Código de la Niñez y la Juventud, contiene normas que atentan contra la autonomía municipal.

⁴⁸ Constitución Política de la República de Guatemala.

- Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio. Estableciéndose con esto que el deber fundamental del municipio es la prestación de servicios. Estos servicios constituyen a mejorar el nivel y la calidad de la vida de la población. En el caso de que si un pueblo carece de agua potable, drenajes, energía eléctrica, para mencionar tres servicios básicos, entonces no cuenta con condiciones de vida satisfactorias en cuanto a la salud, higiene, seguridad y comodidad. Pero si ha este pueblo se le proporcionan esos tres servicios, ha mejorado en su calidad de vida, pasa de una condición de poco desarrollo a una condición de mayor desarrollo.

El desarrollo integral quiere decir por una parte, mejorar en todas las condiciones de vida como salud, educación, vivienda, recreación, trabajo, ingreso familiar y no solo de un grupo de vecinos o de una parte de la población, sino de toda ella.

Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural⁴⁹. La mayor parte de los municipios de Guatemala constituyen comunidades propias, y sus vecinos se sienten orgullosos de presentarse como originarios de su pueblo natal. Además no es conveniente seguir fraccionando el país en minimunicipalidades, que no van a tener recursos económicos ni naturales para mantener su población, cuando se necesita es fortalecer las ya existentes. Por ello los municipios deben luchar por tener mas recursos, principalmente económicos, para atender las necesidades de todos sus habitantes. Deben ser celosos protectores de sus bienes inmuebles, sus áreas verdes, sus tierras comunales y sus bosques. El poco patrimonio económico que le da vida a las funciones de las municipalidades no debe ser objeto de manipulación y menoscabo por parte de otras instituciones por mandato del gobierno central, tal y como se pretende establecer con la sufragación de los gastos y proporción de enseres y locales por parte de las municipalidades para el cumplimiento de las funciones de las Juntas y Consejos Municipales que hace mención el Código de la Niñez y La Juventud, aminorando con esto el poco patrimonio económico con que cuentan las municipalidades, y en consecuencia manoseando la autonomía de que se encuentran investidas.

⁴⁹ Decreto 58-88 Congreso dela República. Código Municipal.

Deben proteger su patrimonio cultural, es decir sus edificios históricos, sus plazas, fuentes, monumentos, museos, mobiliarios y todo aquello que tenga valor histórico, así como contribuir a proteger sus sitios arqueológicos, ruinas, templos coloniales, sus tradiciones, su lengua y sus artesanías.

- Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales. Para ello los vecinos no deben esperar a que la Municipalidad o Gobierno les resuelvan sus problemas y ellos mantener una actitud pasiva. El vecino debe participar en la solución de sus problemas, en forma activa y permanente.

La participación debe ser efectiva o sea llegar a un resultado positivo y hacer las cosas bien; tiene que ser organizada y no en forma aislada ni desordenada; de manera voluntaria porque a nadie se le puede obligar a participar o a ingresar a una determinada organización.

TITULO 2

2. MUNICIPALIDADES.

Las Municipalidades son instituciones del Estado que gozan de Autonomía por ser sus autoridades escogidas por elección popular y por darse su propio ordenamiento tecnico-administrativo para el cumplimiento de sus fines. Esto significa que pueden desempeñar sus funciones con entera libertad, teniendo como marco de referencia su ley que es el Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República de Guatemala; es esa amplitud de acción, así como pueden elegir a sus autoridades locales, pueden hacer acopio de recursos propios y disponer de ellos para atender los servicios públicos que demandan sus comunidades. Tienen la facultad para emitir sus ordenanzas y reglamentos que mejor se adecuen para el cumplimiento de su misión.

2.1. SISTEMA DE GOBIERNO:

De conformidad con las leyes Guatemaltecas, la municipalidad es la Corporación Municipal autónoma a quien corresponden el ejercicio de las funciones de gobierno y

Administración de los intereses del municipio, los representa y tiene su asiento en la abecera del distrito. La municipalidad es el órgano deliberante y de decisión del gobierno y la administración municipal, la que se integra por un grupo de personas, electas por el pueblo mediante sufragio universal, en las condiciones establecidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en ese precepto, esta organizada de la siguiente manera.

El Alcalde: Quien es el jefe de gobierno y el órgano ejecutivo del mismo; es el presidente de la municipalidad y su personero legal.

Los Síndicos: Que con autorización de la municipalidad les corresponde ser sus mandatarios judiciales, y en general son los fiscalizadores de la administración financiera municipal y los que desempeñan las funciones del Ministerio Público a nivel local. Que tiene las siguientes funciones:

- 1) Representa a la Municipalidad, cuando así lo disponga la Corporación ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas.
- 2) Emitir dictamen en cualquier asunto en que el Alcalde o la Corporación se lo soliciten.
- 3) Proponer las medidas que tienden a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.
- 4) Desempeñar las funciones del Ministerio Público cuando proceda.

Los Concejales: A quienes corresponde participar en las deliberaciones del Consejo Municipal como integrantes de las comisiones que atienden los ramos específicos del gobierno local, proponiendo medidas de política y dictaminando sobre los asuntos municipales.

Tanto los síndicos como los concejales tienen la obligación de fiscalizar la acción administrativa del Alcalde, quien podrá ser interpelado por ellos, asimismo le pueden exigir el cumplimiento de las resoluciones del Consejo. La Corporación funciona como el gabinete de gobierno bajo la presidencia del Alcalde, y tiene facultad para emitir normas y resoluciones gubernativas de alcance local, y que tiene las atribuciones siguientes:

- a) Su principal función es ser parte del máximo órgano de deliberación y decisión.

- b) Asistir a las sesiones de la Corporación Municipal y tomar parte activa en la discusión de todos los asuntos que este conoce.
- c) Participar en las comisiones del Consejo, rindiendo dictámenes e informes con la debida prontitud.
- d) Desempeñar con esmero las comisiones y representaciones que le designa el Alcalde o la Corporación.
- e) Estar informado de la marcha de la administración municipal para poder sugerir soluciones y mejora a la misma.
- f) Fiscalizar la actividad de la administración municipal, reportando al alcalde o a la Corporación, según sea el caso, cualquier irregularidad o deficiencia que encontrara en las diferentes ramas de la administración.

El órgano ejecutivo de la Municipalidad es la Alcaldía, aparato administrativo que funciona bajo la jefatura del Alcalde; su estructura básica comprende la Secretaria y la Tesorería Municipal y puede incluir Juzgado y Policía Municipal. Las Municipalidades tienen facultad para organizar su cuerpo administrativo y los técnicos que requiera, así como el numero de empleados que necesite, limitado solo por su capacidad financiera.

Las Municipalidades para el cumplimiento de sus fines, que no son mas que los inherentes al Estado en lo que le toca a su jurisdicción local, es decir como autoridad local con facultades gubernativas y le corresponde un status dentro del sistema guatemalteco nacional.

Su autonomía tiene dos caracteres. Uno atribuible al municipio que consiste en la facultad de darse sus propias autoridades y disponer de sus propios recursos;; y dos atribuible a la Municipalidad, que consiste en la potestad de ejercer el gobierno y la administración de los intereses propios del Municipio.

TITULO 3

3. AUTONOMÍA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL.

3.1. BASE JURÍDICA Y DOCTRINARIA.

No obstante en el título anterior haber hecho un análisis de los Municipios y de sus elementos y fines fundamentales, es importante estudiar básicamente la autonomía municipal

que es el tema que nos interesa, para poder desarrollar nuestro capítulo siguiente.

Una vez explicados y definidos los conceptos de autonomía, descentralización etc., entro a estudiar lo concerniente a la autonomía del régimen municipal:

Régimen significa un sistema de gobierno, la forma como se rige o se estructura la existencia jurídica de una institución, sea esta de carácter privado o público, de tal manera que el régimen municipal es la forma, modo o manera como esta constituido el municipio como entidad de derecho público, dentro de la organización del Estado, y como se organiza administrativa, política y territorialmente para el logro de sus fines y funciones creadas por la ley o la Constitución.

Fernando Travieso reconoce "cuatro sistemas de administración territorial:

- a) El mundo
- b) Los grupos de países
- c) Un País
- d) Una región"⁵⁰.

En nuestra legislación, además de las regiones creadas por la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86, del Congreso de la República, la Constitución Política de la República, contempla otras formas de administración política territorial que han estado mas arraigadas en nuestra historia como lo son el departamento y el municipio

El criterio de la regionalización en nuestro país ha obedecido mas a un interés estrictamente político-partidista, que al interés de promover el desarrollo urbano regional

⁵⁰ Travieso, Fernando. Ciudad y Región. Fondo Editorial Común. Caracas Venezuela.

mediante la descentralización administrativa. Prueba de que la Ley Preliminar de Regionalización estaba mal concebida como instrumento de descentralización del Estado, lo constituye el hecho de que dicha ley fue demandado por inconstitucional ante la Corte de Constitucionalidad. Esta corte declaró el carácter inconstitucional del artículo 2, inciso 11, y de los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 29 de la mencionada ley, por considerar que afectaban la autonomía municipal. Esta novedad introducida en nuestra legislación no ha tenido éxito, precisamente porque la institución del municipio, y un poco menos la del Departamento, constituye la instancia política territorial del Estado mas cercana, mas inmediata, con la cual el hombre desarrolla su sentido de pertenencia, de oblicuidad y de identidad.

Esta desafortunada idea de regionalización del país ha venido a resquebrajar o, por lo menos, a dañar el régimen municipal autónomo. Si bien es cierto que la regionalización ha funcionado en algunos países desarrollados, especialmente en lo que se refiere a la organización del espacio, esto no significa que su trasplante a nuestro país produzca los mismos resultados. La Constitución y formación de los consejos de desarrollo, viene a reproducir la idea de dominación, del control y, en cierto modo, de algunas formas de colonización. Los consejos son los tentáculos del poder central, los encargados de delinear las políticas de desarrollo de este, el cual se fortalece, se amplía y se consolida. Nuestra legislación en ese orden constituye una gran contradicción: mientras por un lado se fortalece la autonomía municipal, por otro lado se le niega. Lo que antes era el jefe político, hace solo un lustro lo era el gobernador departamental; ahora lo es este y, además, los consejos de desarrollo urbano y regional.

No nos apartamos de la idea de que el Estado debe planificar su desarrollo partiendo de un marco global, general, nacional. Pero esta planificación de desarrollo debe estar en total armonía con las políticas diseñadas por los gobiernos locales, es decir, municipales, y viceversa. Debemos considerar que el municipio, dentro del régimen de su autonomía, no constituye ninguna forma de dominación, pues es fuente del poder local. El régimen municipal, pues, es la base fundamental sobre la que debe descansar la pirámide del desarrollo y, por lo tanto, debe seguir fortaleciéndose y afirmándose, ya que constituye parte de nuestra historia socio-política y columna fuerte de nuestro sistema constitucional.

a Corte de Constitucionalidad al estimar la acción de inconstitucionalidad presentada por algunos ciudadanos, al motivar la sentencia correspondiente afirmo que: "En Guatemala con algunas interminencia, se ha respetado , en cuanto a las municipalidades. dos principios: el de su representatividad y el de su autonomía. Ya la Constitución de Cádiz dispuso que: "...artículo 30, para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, los regidores y el procurador, sindico y presidido por el jefe Político donde hubiere y, en su defecto, por el Alcalde o el primer nombrado por estos, si hubiere dos; y que no podrá serlo ningún empleado publico de nombramiento del rey, poniendo a su cargo variadas funciones y separando así los municipios de las provincias del reino español". La Constitución del Estado de Guatemala de 1825, garantizo su designación por elección popular y las otorgo. El gobierno económico y político de los pueblos. La de 1879 dejo su organización a la ley, pero advirtió que esta no podría alterar el principio de elección directa. En la reforma de 1921, se faculto a la Asamblea Legislativa, para que pudiera ampliar las facultades de las Municipalidades y les dio el derecho de decretar sus propios arbitrios, con solo la aprobación del Congreso. Fue en 1935 cuando se suprimió la autonomía municipal, sin embargo, no se quito a las Municipalidades el gobierno de los municipios. La de 1945, dando juridicidad a uno de los postulados de la Revolución del año anterior, devolvió a las municipalidades su autonomía, disponiendo que tanto los Alcaldes como las corporaciones serian electos popularmente. Mas explicita fue la de 1956 al preceptuar que para el gobierno de los municipios, se estatuye un régimen autónomo que comprende la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales. Previendo que en sus respectivas jurisdicciones los alcaldes ejercerán funciones gubernativas, como representantes y delegados del Gobernador, como representantes del pueblo y como jefes de bienes, rentas y servicios municipales. Igual principio repitió la de 1965, aunque estableciendo que la autonomía es de carácter técnico, dejando el ejecutivo la ejecución de obras de grandes proporciones que no puedan efectuar las municipalidades.

En la Constitución actual, promulgada en 1985, el Régimen Municipal se consolido y se afirmo pues mando que se emitieran el Actual Código Municipal, la Ley de Servicio Municipal, que ya esta vigente, y el Código Tributario Municipal que se encuentra

pendiente de ser emitido. Se ampliaron las funciones y atribuciones de las Municipalidades y se les asignó un 10% del Presupuesto de Ingresos del Estado. Se modificó el procedimiento para la venta, permuta y arrendamiento de bienes municipales, estableciéndose que las atribuciones que antes tenía el Ministerio de Finanzas Públicas serán atribuciones de la municipalidad. Se legislo en el Código Municipal algo muy importante para el desarrollo urbano como es el ordenamiento territorial y el desarrollo integral del municipio. Por la forma como se estimuló la autonomía municipal, se consolidó su régimen y se abrió el espacio para el desarrollo del municipio, es que no puede justificarse la existencia de leyes que contradigan ese régimen autónomo, y menos que la planificación del desarrollo nacional ignore la existencia del mismo. El régimen municipal autónomo lo encontramos en nuestra legislación en los artículos 134, 224, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261 y 262 de la Constitución de la República y en el propio Código Municipal, Decreto Legislativo No. 58-88.

Si, como hemos visto, la autonomía del municipio constituye una forma de organización administrativa arraigada en nuestra historia política, administrativa y legal, bien vale la pena reflexionar acerca de su esencial importancia como punto de partida para su fortalecimiento dentro de la modernización del Estado Guatemalteco.

3.2 TEORÍAS DIVERSAS SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL:

Son varias las teorías formuladas sobre la AUTONOMÍA, pero entre las más importantes tenemos la Tradicional, la Política, la Jurídica y la Mixta.

3.2.1. TEORÍA TRADICIONAL:

Entre los principales partidarios de esta teoría tenemos a Savigny, Tocqueville, Leroy y otros, quienes sostuvieron la tesis de que el Municipio tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efectos no deriva del Estado. Es el pensamiento jus naturalista que sustenta esta teoría, siendo Aristóteles uno de los principales creadores de esta tendencia. Tocqueville dice que es el hombre el que se crea los reinos y las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios. En

España, sobre todo en la Edad Media, se le dio esta orientación a la organización de Consejos porque se creyó en el origen natural del Municipio.

3.2.2. TEORÍA POLÍTICA:

Esta teoría tiene su fundamento en el self government de Inglaterra y es profundizada por Rodolf Gneits; este sistema representa según él, la expresión de la participación de los ciudadanos del Estado en el ejercicio de la administración, mediante la designación de los funcionarios honorarios. La definición de Rodolf Gneist sobre autonomía es la siguiente "Un sistema de administración estatal interna que es al propio tiempo un sistema de constitución de los cuerpos locales, por medio del cual la administración de estos últimos se conduce mediante oficiales honorarios".

Como se dijo, este sistema se funda en la organización de los regímenes locales de Inglaterra, los cuales pudieron mantenerse autónomos aun durante la edad moderna, lo que fue posible por la existencia en Inglaterra, de una vasta y poderosa aristocracia, muy culta y muy entendida en el manejo de los problemas locales.

Las características de los organismos locales sajones a groso modo son los siguientes: 1o. variedad y asimetría en la organización de sus regímenes; 2o. trato distinto entre los organismos urbanos y rurales; 3o. la ley no establece condiciones para que pueda crearse el municipio.

3.2.3. TEORÍA JURÍDICA:

Corresponde esta teoría a Lorenzo Stein, quien atribuye a las corporaciones publicas la facultad de administrar con cierta independencia, aquellos negocios estatales para los que el Estado les haya concedido facultad en virtud de peculiares y variables circunstancias de oportunidad; las entidades que ejercitan la autonomía, aunque provista de poder de decisión y coacción, son únicamente órganos de la personalidad del Estado y momentos de su actividad.

Laband, seguidor de la teoría jurídica, caracteriza mejor su contenido habiendo constatado, "que autonomía significa lo contrario de ser administrado: si se dice de una entidad que se administra por sí misma, ello presupone siempre un más alto poder del que tendría siendo administrada: por ello el concepto de autonomía encuentra aplicación siempre que un poder soberano no aplique los derechos que le corresponden directamente por medio de un aparato propio que se encuentre a su exclusiva disposición, limitándose a fijar las normas para el ejercicio de sus derechos y a vigilarlos otorgándolos a entidades políticas subordinadas"⁵¹.

3.2.4. TEORÍA MIXTA:

Esta teoría ecléctica fue formulada por Rosin y es una conclusión derivada de las dos teorías formuladas anteriormente y en la cual contempla un aspecto jurídico y otro político.

Todas estas teorías han sido expuestas por muchos tratadistas Europeos y han sido aceptadas en diferentes épocas y aun subsisten en algunos ordenamientos municipales vigentes pero no podemos dejar de referirnos a los antecedentes doctrinarios que sobre esta materia han formulado los tratadistas norteamericanos, pues en el derecho público, no puede negarse la influencia norteamericana, en los países como el nuestro están bajo su órbita de influencia, Y, sobre todo, cuando así lo reconocen tratadistas connotados como Fernando Albi"⁵².

3.3. PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL AUTÓNOMO.

Dentro del ordenamiento jurídico que le da fundamento al régimen municipal autónomo podemos distinguir los siguientes principios:

3.3.1. PRINCIPIOS DE LEGITIMACIÓN:

Este principio lo encontramos regulado en el artículo 224 de la Constitución Política de la República, pues en él se crea y se legitima la existencia del Municipio como unidad básica de la división administrativa; y se complementa con el artículo 253, en el cual se

⁵¹ Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Pag 52 y 53.

⁵² Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Pag. 55.

establece su régimen autónomo. Para que exista el municipio autónomo es necesario que el Estado le de vida, lo haga surgir a la vida jurídica e institucional a través de la ley.

3.2. PRINCIPIOS DE AUTORIDAD.

Este principio lo encontramos regulado en el artículo 254 de la Constitución Política de la República y en el artículo 39 del Código Municipal. El artículo constitucional se refiere a la forma en que se integra el gobierno municipal, por medio de elecciones directas populares, que es de donde emana la autoridad. Esta se ejerce a través del gobierno formado por un órgano colegiado y deliberante: la corporación; y otro unipersonal: el Alcalde, quien ejerce las funciones ejecutivas de la administración.

3.3. PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN:

Como resulta imposible que el régimen municipal autónomo actúe en forma aislada, independiente del poder central, la ley ha previsto la vinculación del municipio con los órganos del Estado en función de coordinación o cooperación en el artículo 40, incisos b, h, o, y “y” el artículo 59 del Código Municipal.

3.4. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA:

Este principio no debe confundirse con el principio de autoridad o gobierno propio, pues el mismo es la esencia, la naturaleza, el ser del régimen municipal, que involucra no solamente la facultad de darse sus propios recursos, tomar decisiones y ejecutarlas dentro del marco de sus fines y funciones y dentro del ámbito de su competencia administrativa. Este principio se encuentra regulado en el artículo 253 de la Constitución Política de la República y en los artículos 1 y 3 del Código Municipal.

3.5. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este principio se encuentra contenido en los artículos 85 del Código Municipal y el 239 y 255 de la Constitución Política de la República, y consiste en que la aceptación de recursos para satisfacer las necesidades económicas y de desarrollo del municipio deben descansar sobre la base de la equidad y la justicia tributaria.

3.3.6. PRINCIPIO DE LA LIBRE ADMINISTRACIÓN.

Este es otro principio que fundamenta el régimen municipal y se encuentra contenida en el artículo 84 del Código Municipal; consiste en que el municipio, a través de sus órganos correspondientes, tiene la libre administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

3.3.7. PRINCIPIO DE PRIVILEGIO PATRIMONIAL:

Los bienes del Municipio tienen los mismos privilegios de los bienes del Estado, en cuanto a su inembargabilidad y otros privilegios y garantías establecidas en los artículos 83 del Código Municipal y 260 de la Constitución Política de la República.

Estos seis principios son los que fundamentan la existencia del municipio como entidad autónoma y dentro de los cuales el mismo cumple sus funciones, finalidades y objetivos.

3.4. FINES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL AUTÓNOMO:

El sumario detalle de los fines del municipio que contiene el artículo 7 del Código Municipal, está ligado al carácter de institución autónoma de derecho público que le otorga el derecho positivo vigente. Este carácter institucional está ligado a su vez con la personalidad y capacidad del municipio como sujeto de derechos y obligaciones. El artículo y la ley citados enumeran de manera concreta los fines del municipio.

3.5. EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL AUTÓNOMO.

El término competencia ha sido muchas veces usado como sinónimo de capacidad, función, atribución o potestad, pero la doctrina ya ha definido de manera más clara la connotación de este término, especialmente lo que se refiere al campo del derecho y, más especialmente aun, en el campo del derecho administrativo. Manuel María Díez define la competencia como "la cantidad de potestad (o poder) que un órgano administrativo para

poder dictar un acto o tomar una decisión, tanto así, que el órgano que no tenga poder atribuido en la ley, no puede realizar el acto o tomar la decisión, y no puede ir mas allá del limite cuantitativo (de poder) que establece la propia ley⁵³". No vamos a entrar a discutir si la competencia tiene algún elemento cualitativo o no, pero si aceptamos el concepto anterior de que la competencia o potestad, o poder debe estar fijado en la ley y debe tener un limite fijado también en la ley, de tal manera que la competencia asume determinadas características, se desarrolla dentro de determinadas reglas, y puede clasificarse atendiendo a su cargo de acción.

El autor Jorge Mario Castillo González establece las siguientes características:

"a) ES ESTABLECIDA LEGALMENTE: Significa, como hemos dicho antes, que la competencia atribuida a un órgano determinado de la administración tiene que estar prevista en la Constitución, la ley o el reglamento, dependiendo de su origen que nada tiene que ver con una competencia jerarquizada.

b) ES IMPROROGABLE: Esto quiere decir que la competencia asignada o atribuida a un órgano administrativo no puede ser trasladada, salvo en los casos de avocacion o delegación administrativa.

c) ES INDEROGABLE: Si el funcionario titular del órgano dejara sin efecto la competencia, significaría que realizar o no determinado acto es un asunto discrecional u opcional, lo cual no es posible, puesto que el cumplimiento de los fines de la administración es imperativo.

d) PERTENECE A LA ORGANIZACIÓN: La competencia es consubstancial al órgano de la administración o a la institución a la que se le otorga. Esto quiere decir que el funcionario es depositario temporal de la competencia atribuida en forma permanente a la Institución"⁵⁴.

⁵³ Díez, Manuel María. Tratado de Derecho Administrativo.

⁵⁴ Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo.

3.6. FACTORES QUE DETERMINAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL:

3.6.1 LA DEMOCRACIA:

Sabemos que la democracia es una forma de gobierno en la cual se conjugan los principios de libertad y de igualdad, para que los pueblos puedan escoger las autoridades que han de representarlas.

Ahora bien, este sistema de gobierno radica en el principio de la soberanía popular, por el crecimiento de las poblaciones la democracia directa ha cedido su lugar a la democracia representativa, aunque el cabildo abierto es un vestigio de democracia directa, que todavía subsiste entre nosotros como lo determina el Código Municipal.

La doctrina ha demostrado que la existencia de las democracias, respecto del Municipio, es escuela de civismo, en donde el hombre aprende a participar en la vida política de sus instituciones y que cuando se ha tratado de burlar su voluntad popular, ese pueblo ha ratificado sus decisiones.

De lo dispuesto por la Constitución Política de la República de Guatemala, así como lo dispuesto por el Código Municipal, se infiere que el sistema democrático que sustenta la Autonomía Municipal en Guatemala, garantiza la manifestación de la voluntad popular.

3.6.2. LA COMPETENCIA:

Dentro de los factores determinantes de la Autonomía Municipal, encontramos el problema de la competencia del Municipio, cuya determinación, se ha reconocido que influye en la posición que el Municipio mantenga en sus relaciones con el Estado.

Es imposible diferenciar la competencia del Municipio a la del Estado, porque ambas se entrecruzan y confunden por lo que es necesario que se establezca en la Constitución Política de la República lo que es competencia del Municipio para asegurarle su Autonomía, puesto que lo establecido en la constitución en el artículo 253 no es suficiente.

3.6.3 LA SEUDO- FUNCIÓN LEGISLATIVA:

La Corporación Municipal, como órgano deliberante y supremo del Municipio, tiene la facultad reconocida por la ley de crear las normas de observancia llamadas ordenanzas municipales. A esta función se le ha denominado seudo-función legislativa porque se entiende que la función verdaderamente legislativa corresponde al Congreso de la República. Pero también debe tenerse en cuenta que estas normas locales no pueden ser ajenas ni mucho menos superiores a las que emite el Congreso de la República y desconocer esta realidad solamente ocasiona problemas al Municipio.

3.6.4. LA FACULTAD IMPOSITIVA:

Es este uno de los principales problemas que confronta el Municipio para el logro de su verdadera autonomía, pues su resolución le otorgaría su autosuficiencia económica y financiera y por ello con razón ha sido llamada llave de la autonomía municipal.

Percibiendo el municipio los ingresos que el Estado le quiera establecer, se mantiene en una situación de dependencia, de tutelaje, compatible con las ideas de gobierno propio que encontrarían su máximo desarrollo con la autosuficiencia económica y financiera del Municipio, por lo que considero que la verdadera autonomía debería consistir en la facultad que tuviera la Corporación Municipal para fijar sus propios ingresos y la forma de recaudarlos, sin hallarse ligada a la voluntad del Estado.

Una de las novedades que pretende establecerse en el anteproyecto del Código Municipal, es la proposición de que las municipalidades se vean fortalecidas financieramente y que puedan revisar periódicamente las tarifas de los servicios públicos a fin de evitar que sean deficitarios y permitir la prestación de vada vez mas y mejores servicios por medio del cobro de obras de desarrollo urbano y rural mediante el establecimiento de aportes compensatorios o contribuciones por mejoras.

La posibilidad de un régimen municipal realmente autónomo, radica pues, en la capacidad financiera y económica, problema que ha fincado su importancia en la distribución de los recursos en general entre el Estado y el Municipio.

Podemos concluir diciendo que la autonomía municipal cada día va en aumento, por lo que debemos velar por su fortalecimiento a fin de que se adecue a la modernización del Estado Guatemalteco; dicho fortalecimiento traerá como consecuencia mejores gobiernos locales y estos a su vez una mejor prestación de servicios públicos y una mayor satisfacción de necesidades de la comunidad en general.

CAPITULO IV.

1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD, DECRETO 78-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

1.1. EL CÓDIGO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO LEGAL DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

En éste último capítulo se realiza un análisis jurídico-doctrinario de la autonomía municipal dentro de nuestro ordenamiento jurídico, para establecer su importancia, su base legal y la necesidad de su fortalecimiento dentro de un Estado Moderno. Y una manera de fortalecerla es velar por su protección, de otros preceptos legales que la disminuyan o aminoren. Lo cual esta establecido dentro de los fines generales del Código Municipal. Por lo que viene a ser el objeto central del presente trabajo de investigación, toda vez que algunas normas del Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, lesionan la autonomía municipal.

El Código Municipal pretende la descentralización de las funciones estatales tendiente a fortalecer los gobiernos municipales para dotar al Municipio de mayor capacidad de decisión, mayores recursos y capacidad de gestión, interlocución y negociación con la ciudadanía lo que permite articular los esfuerzos de los distintos actores locales y la mayor participación efectiva y organizada de la ciudadanía tanto en la planificación, ejecución y control del desarrollo.

La historia del mundo nos demuestra que es el municipio el corazón y que es la parte fundamental del desarrollo de la sociedad, y en el marco de la modernización del Estado, asumido en los acuerdos de paz, suscritos por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, se plantea la necesidad de fortalecer la autonomía municipal, mediante reformas al Código Municipal; al contrario sensu , con el establecimiento de preceptos legales que contienen normas que influyen en los gobiernos municipales, sin darles ningún poder de intervención y disponer de sus recursos financieros y patrimoniales sin tomar en cuenta la decisión de los propios gobiernos locales, lo que se hace en realidad es aminorar la autonomía que es la esencia del poder municipal.



El Código Municipal, Decreto 58-88 es el Instrumento Legal a través del cual se regula lo referente a la gestión municipal, estableciendo su estructura y funcionamiento, sus fines y obligaciones, tanto del Alcalde Municipal, sus concejales y síndicos.

Entre los artículos mas importantes para el desarrollo de que es objeto la presente investigación, cabe destacar el artículo 1o, que nos define el Municipio como el "Conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho publico, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito"⁵⁵.

Cabe destacar que el artículo citado es claro al establecer que el conjunto de personas deben buscar el bienestar de los habitantes de su propio distrito.

La importancia del artículo 3o., del Código Municipal que menciona el **ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**, expresando que "El Municipio 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"⁵⁶. Al analizar tal artículo se deduce que las autoridades son las encargadas de ejercer el gobierno y administración de sus propios intereses y uno de esos intereses es defender su propia autonomía que es uno de sus fines inherentes que le atribuye el Código Municipal.

Tan esencial es la protección de la autonomía municipal y la búsqueda de mecanismos legales que tiendan a fortalecerla, que actualmente se encuentra ante el Congreso de la república el Anteproyecto del Código Municipal que, en su artículo 3o. nos define la autonomía municipal como la potestad de que goza el Municipio como Institución y mediante la cual se le otorga básicamente: autonomía de gobierno y administración

⁵⁵ Decreto 58-88. Congreso de la República. Código Municipal.

⁵⁶ Idem.

municipal, autonomía de planificación, ejecución y delegación y descentralización en la construcción de obras y prestación de servicios, así como independencia funcional y económica-financiera, sin perjuicio de los aportes que por mandato constitucional y legal debe recibir del Estado, y cualquiera otra inherente a los fines y propósitos del Municipio. Es interesante observar que las actuales doctrinas modernas de derecho administrativo mencionan como esencial la descentralización, lo cual también en nuestro país es adoptado constitucionalmente al establecer que la administración será descentralizada, siendo una de las obligaciones del Estado, el promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.

1.2. EL ARTICULO 5o. DEL CÓDIGO MUNICIPAL, NORMA ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

El artículo 5o., del Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República, es una de las normas más importantes de protección a la autonomía municipal, y que es el punto de partida para cumplir con el objetivo que persigue la presente investigación, que es la determinación de que el Código de la Niñez y la Juventud contiene normas que atentan contra la autonomía municipal, por lo que oportunamente me servirá como base al hacer el análisis correspondiente.

El artículo 5o. del Código Municipal expresa "Defensa del Municipio. Ninguna Ley o disposición de descentralización o regionalización podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal"⁵⁷. El Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República es una ley que aparentemente es descentralizada, y que como se analizara contiene normas que disminuyen y contrarían la autonomía municipal.

Si bien es cierto que, por un lado, entre los fines generales del municipio se encuentran el cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado, tales fines deben llevarse en forma coordinada entre el Estado y los Municipios, nunca en forma política, centralizada y unilateral, como se pretende hacer con la Integración de los Consejos y Juntas Municipales a que hace mención el Código de la Niñez y la Juventud; y

⁵⁷ Decreto 58-88. Congreso de la República. Código Municipal.

por el otro lado se establece como fin especial el ejercer y defender la autonomía municipal conforme la Constitución Política de la República.

Cabe hacer mención que la función jurisdiccional entendida como la capacidad de poder administrar los intereses y servicios locales, se ejerce con exclusividad absoluta por el Gobierno Municipal, dentro de la circunscripción territorial del Municipio respectivo, correspondiéndole con exclusividad al Consejo Municipal la deliberación y decisión del Gobierno y Administración del Patrimonio e intereses del Municipio

Debe considerarse el respeto y la libertad de acción de concebir sus propios intereses y recursos que permitan un desarrollo autogestionario y no en forma paternalista como se ha hecho siempre.

La autonomía municipal siempre se ha visto mancillada y no solamente por el Estado; no se ha sabido valorizar la autonomía municipal. Para proteger la autonomía municipal debe crearse un marco legal que permita la participación efectiva y garantizada del ciudadano.

Existe un vínculo bastante estrecho entre los habitantes de una comunidad, que requieren representantes genuinos que vayan a delinear todas las actividades del Municipio. Por lo que solo a través de las propias Municipalidades, que son las encargadas de llevar a cabo a través del Alcalde y su Consejo Municipal, todas las actividades propias del municipio, sin que tenga participación alguna el Estado.

1.3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, BASE FUNDAMENTAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Oportunamente en el presente trabajo se hizo mención del proceso que ha llevado la autonomía municipal en las diferentes Constituciones, por lo que es valiosísimo el logro alcanzado a la fecha en la conceptualización y otorgamiento de la autonomía municipal, lo

que demuestra que dentro de la modernización del Estado, es pilar fundamental el fortalecimiento de la autonomía de los municipios.

La "Constitución Política de la República de Guatemala, otorga y reconoce a los Municipios de la República como Instituciones autónomas"⁵⁸, por lo que la autonomía municipal se basa y fundamenta en nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución Política de la República. La autonomía que le corresponde a las Municipalidades, que quede claro, es por mandato constitucional, por lo que no es restringible. Quienes tienen sentimiento antiautónomo han olvidado que nuestra autonomía no es dádiva caprichosa de gobierno alguno, sino que es una conquista plasmada en la constitución.

El Estado Guatemalteco y su consiguiente descentralización debe partir de una nueva Concepción del Municipio Moderno, el que como Organización Política - Jurídica, contiene carácter democrático en sus personas individuales, por lo que deviene que un Gobierno Municipal en el ejercicio de la función rectora que le otorga la propia Constitución Política de la República y el Código Municipal, le corresponde la promoción del desarrollo integral de su Municipio, una mayor capacidad para articular, coordinar, concertar, impulsar y facilitar el esfuerzo de los diferentes actores sociales, públicos y privados de su localidad, y que con la participación efectiva y organizada de sus habitantes, analizar y promover la resolución de los problemas locales, tareas que se hacen imperativas dentro del proceso de modernización del Estado y a la luz de los Acuerdos de Paz, se debe facilitar y permitir al Municipio asumir con propiedad las nuevas funciones que demanda el Estado Guatemalteco.

La autonomía municipal es un mecanismo dinámico y en la medida que se sepa utilizar, se garantizara los resultados positivos de los objetivos trazados en el Municipio, por lo que se deriva que los mecanismos legales que se establecen en la Constitución Política de la República y las leyes ordinarias que protegen la autonomía municipal, no son suficientes para hacerla efectiva y esto se logrará en la medida que se proteja para hacerla eficaz y alcanzar los objetivos deseados, no permitiendo que otras normas la disminuyan.

⁵⁸ Constitución Política de la República de Guatemala

La inclusión de la autonomía municipal en la Constitución Política de la República es un resguardo para protegerla de la legislación ordinaria, puesto que autonomía es la capacidad de actuar por si mismo; Sin embargo el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 es una ley ordinaria que contiene normas que restringen la autonomía municipal, lo que hace necesario en ese sentido buscar los mecanismos legales a efecto de que el Código de la Niñez y la Juventud previo a su vigencia, se realicen las modificaciones necesarias a efecto de cumplir con los fines que se propone, sin lesionar la autonomía municipal.

A mi criterio, la toma de conciencia en relación al valor de la autonomía municipal, es el principio básico para poder accionar en forma conjunta ante cualquier acto violatorio, A continuación haré un análisis jurídico - doctrinario de las normas del Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, que atentan contra la autonomía municipal, recomendando las soluciones que considero pertinentes a efecto de que dicha autonomía no se vea violada, no sin antes haré un breve comentario sobre el Código de la Niñez y la Juventud que tanta polémica ha causado actualmente.

1.4. EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD, DECRETO 78-96, DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

El Código de la Niñez y la Juventud, fue aprobado mediante el Decreto 78-96 por el Congreso de la República, a pesar de haber tenido varios obstáculos y manifestaciones en contra y a favor, por un lado varias instituciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales etc. se pronunciaron unas a favor, otras en contra aduciendo cada una de ellas los motivos que consideraban necesarios para la aprobación o no del Código, porque si bien es cierto, se encuentra éste Código aprobado, su vigencia se encuentra suspendida.

Tantas han sido las presiones políticas como institucionales, que el Código de la Niñez y la Juventud desde que fue aprobado, ha sido suspendido para su vigencia varias veces, aduciendo entre otras cosas: 1. La falta de la estructura necesaria para el funcionamiento del Código. 2. La posible inconstitucionalidad de varias de sus normas. 3.

dicho instrumento internacional proclama la necesidad de educar a la niñez en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad, además de concebir a la niñez y a la juventud como sujetos plenos de derechos sociales, económicos y culturales a quienes se debe permitir ser protagonistas de su propio desarrollo en un marco de solidaridad para el fortalecimiento del Estado de Derecho, la justicia social, la paz y la democracia.

En síntesis el Código de la Niñez y la Juventud es un instrumento jurídico de promoción social, que persigue lograr el desarrollo integral y sostenible de la niñez y juventud guatemalteca dentro de un marco democrático y de irrestricto respeto a los derechos humanos. En el libro primero se establecen Disposiciones sustantivas y los Derechos Fundamentales, encontrándose entre estos derechos los Derechos Individuales, y los derechos sociales, citando el Código entre los derechos Individuales los siguientes:

“Derecho a la Vida,
 Derecho a la Igualdad,
 Derecho a la Integridad Personal,
 Derechos a la libertad, identidad, respeto, dignidad y denuncia,
 Derecho a la Familia y a la Adopción,

Entre los Derechos Sociales, el Código hace mención de los siguientes;

Derecho a una vida digna y a la salud,
 Derecho a la Educación, a la cultura, al deporte y a la recreación,
 Derecho a la protección de la niñez y la juventud discapacitada,
 Derecho a la protección contra el tráfico ilegal, sustracción, secuestro y venta de los niños, niñas y jóvenes,
 Derecho a la protección contra la explotación económica,
 Derecho a la protección por el uso ilícito de sustancias que produzcan dependencia,
 Derecho a la protección por el maltrato,
 Derecho a la protección por la explotación y abuso sexuales,
 Derecho a la protección por el conflicto armado,

Derecho a la protección de los niños, niñas y jóvenes refugiados⁵⁹.

El libro segundo contiene Disposiciones organizativas, o sea organismos de protección integral y que según el Código de la Niñez, la protección integral de los niños, niñas y jóvenes deberá ser realizada a través de la formulación, ejecución y control de las políticas públicas generales, desarrolladas por organismos gubernamentales y de la sociedad, desplegadas a nivel nacional, departamental y municipal. He aquí un objeto de estudio crítico en cuanto a dichos organismos, y que más adelante analizare.

El Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96, establece que la formulación, ejecución y control de políticas generales de protección integral en favor de los niños, niñas y jóvenes deberá fundamentarse en los siguientes "principios:

- a) Descentralización,
- b) Desconcentración,
- c) Participación,
- d) Coordinación,
- e) Transparencia,
- f) Sustentabilidad,
- g) Movilización⁶⁰.

En relación a los principios citados, estos han causado polémica y discusión en varias instituciones que discuten que sobre todas las cosas deben observarse prioritariamente el principio de Unidad e Integridad de la Familia y el Principio de Responsabilidad de Padres de Familia referente a la Patria Potestad, por lo que actualmente se han considerado tales principios en la inclusión del proyecto de reformas que se encuentran trabajando en la Comisión de la Mujer del Menor y la Familia del Congreso de la República, y que para lograr su aprobación debe lograr los consensos necesarios.

⁵⁹ Decreto 78-96 del Congreso de la República. Código de la Niñez y la Juventud.

⁶⁰ Decreto 78-6 del Congreso de la República. Código de la Niñez y la Juventud.

Se establece en el Código de la Niñez y la Juventud, que la formulación de las políticas de protección integral a nivel nacional será responsabilidad del Consejo Nacional de la Niñez y la Juventud, a nivel Departamental por los Consejos Departamentales de la Niñez y la Juventud y a nivel Municipal por los Consejos Municipales de la Niñez y la Juventud. Me detengo en este apartado porque merece un especial comentario, si bien es cierto los fines del Código de la Niñez son humanitarios y responsables, las Juntas Municipales como analizo adelante no son integradas en forma consiente, responsable y sobre todo representativa, porque podremos darnos cuenta que no son tomadas en cuenta las opiniones de los Consejos Municipales quienes en representación de su comunidad, también debe responder por los intereses de su propio municipio, por lo que nos da la idea que pretendiera crearse con la integración de tales Juntas Nacional, Departamental y sobre todo municipales un Centralismo y una Burocracia que encerraría una visión del Estado paternalista, interventor y Centraliza, lo cual no debe darse en un Estado Moderno.

El Código de la Niñez y la Juventud hace también mención del papel que tendrá que jugar la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República, el Procurador de los Derechos Humanos a través de la Defensoría de la Niñez y la Juventud la Comisión Nacional de la Juventud Trabajadora, la Unidad de Protección a la Juventud Trabajadora, la Policía Nacional y las Organizaciones No Gubernamentales.

El Libro tres contiene Disposiciones Adjetivas, dicho en otras palabras, todo un procedimiento administrativo que persigue determinar las sanciones correspondientes por la amenaza o violación de los derechos humanos de la Niñez y la Juventud, creando para velar por los intereses de protección de la niñez y la juventud, Juntas Municipales de Protección señalando entre otras cosas que sus funciones serán velar por el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la juventud, así como intervenir en los casos en que dichos derechos han sido violados o están amenazados, expresando el Código que las Juntas Municipales de Protección serán órganos permanentes, de carácter no judicial, adscrito a la Procuraduría de los Derechos Humanos y con competencia en la jurisdicción territorial respectiva.

También se establece en el Código de la Niñez y la Juventud la integración, sede, financiamiento, atribuciones, de las Juntas Municipales; características sobre las cuales también baso mi tesis al establecer la violación por parte de estas normas de la autonomía municipal por su forma de integración, sede y financiamiento, no obstante cabe aclarar que apoyo las funciones que pretenden cumplir las Juntas, el análisis crítico se basa fundamentalmente en la violación de la autonomía municipal, por lo que deben ser sujetas a las normas de modificaciones.

Dentro de los criterios que sustentan las diferentes posiciones que se han manifestado en cuanto al Código de la Niñez y la Juventud, y específicamente en cuanto a las funciones de las Juntas Municipales de Protección; unas han respaldado y apoyado los fines que persigue este Instrumento Legal, mientras que otras hacen mención que se interfiere en la jurisdicción de juzgar que única y exclusivamente compete a la Corte Suprema de Justicia.

En fin, independientemente de los resultados que espero sean positivos para la sociedad y las familias guatemaltecas, de la aplicación del Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, nos queda la esperanza de que el contenido del Código pretende dar a los niños, niñas y jóvenes, como sujetos de derechos y obligaciones propios de toda persona humana, todas las oportunidades y facilidades, para su desarrollo físico, mental, moral, espiritual, cultural y social, en condiciones de libertad y dignidad.

En tanto el Código de la Niñez y la Juventud es un instrumento legal que viene a reforzar, el deber de la familia, de la comunidad, de la sociedad en general y del Estado para con el niño, niña y joven: asegurar, con absoluta prioridad, la realización de los derechos referentes a la vida, seguridad e integridad, a la salud, a la alimentación, a la educación, al deporte, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria. No obstante el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, como se hace mención, persigue fines esenciales, el fin no justifica los medios, por lo que deben realizarse las modificaciones que correspondan para que pueda cumplir con sus objetivos.

Una vez descrito en forma breve el contenido del Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, y a la vez manifestado mi posición respecto al mismo, aprobando los fines y propósitos que persigue, mi trabajo de tesis trata de señalar específicamente las normas que atentan contra la autonomía municipal. Y Tomando en consideración que en un Estado Moderno el fortalecimiento de la Autonomía Municipal es de vital importancia para el desarrollo integral del país, se hace necesario, hacer las observaciones que considero pertinentes, y en consecuencia también las recomendaciones adecuadas, para evitar que la autonomía municipal no se vea restringida, sin afectar los fines que el Código de la Niñez y la Juventud persigue.

1.5. ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LAS NORMAS DEL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD, DECRETO 78-96, QUE VIOLAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Una vez descrito y analizado en los capítulos anteriores los conceptos de centralización, descentralización, la autonomía y sus fundamentos legales y doctrinarios, mas específicamente la autonomía municipal y la importancia de su fortalecimiento, así como una breve descripción del Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, es procedente hacer el análisis de las normas del Código de la Niñez que violan la autonomía municipal, por lo que paso a hacer las consideraciones y observaciones siguientes, a efecto de poder fundamentar la tesis que sustento:

-
1. El artículo 92 establece la Creación de Los Consejos Municipales de la Niñez y la Juventud en cada uno de los Municipios de los Departamentos de la República.

Tal y como se establece en el artículo 93, el objetivo general de cada consejo Municipal será de garantizar la protección integral de la niñez y la juventud, que habita en su territorio, el cual se debe realizar a través de la formulación, promoción, ejecución,

coordinación y fiscalización de las políticas generales de protección integral y cumplir las demás disposiciones que el Código señala

El artículo 94 inciso B, establece la integración de los Consejos Municipales así:

“Se integrara en forma paritaria el Consejo Municipal de la Niñez y la Juventud de la siguiente manera.

- 1) Representantes del sector Gubernamental que ejecuten programas de atención a la niñez y la juventud.
- 2) Paritariamente en conjunto, los representantes de Organizaciones No Gubernamentales que se dediquen a la atención de la protección integral de la niñez y la juventud y las asociaciones estudiantiles del Municipio.

El artículo 95 del Código de la Niñez establece además que para la integración, funcionamiento y sustentabilidad de los Consejos Municipales, contara con el apoyo administrativo de la Municipalidad correspondiente.

ANÁLISIS CRÍTICO. (JURIDICO-DOCTRINARIO).

Es evidente la violación de la autonomía municipal, toda vez que en la integración de los Consejos Municipales, por lo menos la mitad de los representantes son designados por el Gobierno Central. Por otra parte, en la mayoría de comunidades no hay Organizaciones No gubernamentales de ningún tipo, ni Organizaciones Estudiantiles. Esto constituye oportunidad para que grupos políticos utilicen los consejos para manipular a la juventud para su beneficio, formando Organizaciones No Gubernamentales y grupos estudiantiles únicamente con este propósito. Si como se señala, el objetivo de los Consejos Municipales será el garantizar la protección integral de la Niñez y la Juventud que habita en su territorio, en los Consejos Municipales las Municipalidades no tienen ni voz ni voto, sin embargo como se observa en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Juventud, son las propias municipalidades las que deben brindar el apoyo administrativo para el funcionamiento de las Juntas Municipales.

Es restringida la Autonomía Municipal, puesto que los funcionarios ediles son electos por los vecinos de su jurisdicción y son sus legítimos representantes, mientras que los burócratas que serán nombrados no tienen ni tendrán ninguna obligación directa con los vecinos de los respectivos municipios.

Los vecinos (personas mas honorables de su respectivo municipio) deben participar a instancia de las Corporaciones Municipales, en los Consejos Municipales, y cuya participación en estas actividades sociales, debe ser forma directa y activa, sin esperar que otras personas ajenas se dediquen a realizar tales tareas. Cualquier actividad de beneficio comunal puede convertirse en éxito sin esperar que intervengan otros poderes con intereses sectoriales.

En la Integración de las Consejos Municipales, si no se toma en cuenta a los propios vecinos designados por las Corporaciones Municipales, se viola la autonomía municipal, toda vez que uno de las fines que persiguen los gobiernos municipales en representación de su comunidad, es velar por los intereses de sus respectivos municipios y uno de esos intereses es velar por el desarrollo integral de su niñez y su juventud, cumpliendo así con uno de los fines que le señala el Código Municipal que es Cumplir y velar que se cumplan los fines y deberes del Estado, pero no como simple espectador, sino como un protagonista mas, ejerciendo ante todo la autonomía municipal que la Constitución Política de la República le reconoce.

Solo el hecho de que el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96, del Congreso de la República, como ley ordinaria, disponga arbitrariamente el apoyo administrativo de las Municipalidades para el funcionamiento de los Consejos Municipales, sin darles mayor poder de intervención ni protagonismo es una violación flagrante de la autonomía municipal. Cabe resaltar lo expresado en el artículo 5 del Código Municipal que dice "Defensa del Municipio. Ninguna Ley o disposición de descentralización o regionalización podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal. El Código de la Niñez y la Juventud, con estas disposiciones arbitrarias establecidas por legisladores

ue no tienen el mas mínimo conocimiento de lo que representa actualmente la autonomía municipal, lo que viene a hacer es a mancillarla sin ningún respeto.

Se establece también en el Código de la Niñez y la Juventud que en cada Municipio de la República debe existir una Junta Municipal de Protección a la niñez y a la Juventud, cuyas funciones serán velar por el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la juventud, así como intervenir en los casos en que dichos derechos han sido violados o están amenazados, además será un órgano permanente, de carácter no judicial, adscrito a la Procuraduría de los Derechos Humanos y con competencia en la jurisdicción territorial respectiva. La integración será de tres miembros titulares y tres suplentes, designados por el procurador de los Derechos Humanos, a propuesta de las organizaciones sociales de la comunidad.

ANÁLISIS CRITICO (JURIDICO-DOCTRINARIO).

Esto atenta contra la autonomía municipal, por las razones apuntadas en el análisis anterior, los miembros son designados directamente de la capital por el Procurador de los Derechos Humanos, lo que a mi parecer es una política centralista.

Si lo que se persigue con las Juntas Municipales de Protección es velar por el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la juventud, así como intervenir en los casos en que dichos derechos han sido violados o amenazados, es necesario que a instancia de las Corporaciones Municipales como representantes del pueblo y electos para defender sus respectivos intereses, determine a los vecinos honorables de cada localidad que deberían integrar dichas Juntas, puesto que son las propias autoridades municipales en las cuales se han depositado la confianza por la comunidad y además son las que tienen un conocimiento mas específico de la idiosincrasia y las características socio-culturales de cada municipio, y no señalar directamente a los integrantes a dedo por el Procurador de los Derechos Humanos; por lo que lo correcto sería que el Procurador de los Derechos Humanos en el ejercicio de la función que le corresponde debiera tan solo calificar las personas propuestas por las Corporaciones Municipales o en su caso por

asociaciones sociales; dando con esto el valor que le corresponde a nuestra autonomía municipal y no seguir haciéndose indiferente a la importancia de esta institución, pasando incluso por encima de ella, resultando contradictorio en un país que busca la modernización del Estado.

En los dos casos anteriores resulta contradictorio y determinante mencionar que si uno de los fines que persigue el Municipio es promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales, y si fuera el caso que tales problemas fueran resolver conflictos de la niñez y la Juventud de sus propias comunidades, resulta ilógico que no se le dé participación a la Corporación municipal (Municipalidades) como única institución encargada de velar por los respectivos intereses de su municipio, en la designación de las personas (vecinos) para la integración de los Consejos Municipales como en las Juntas Municipales de Protección a que hace mención el Código de la Niñez y la Juventud, violando con estas disposiciones definitivamente la autonomía municipal.

3. El último párrafo del artículo 114 del Código de la Niñez y la Juventud, establece que los cargos de las Juntas Municipales se desempeñaran ad-honorem, pero el Consejo Municipal podrá acordar la remuneración u otro tipo de estipendio para los miembros.

ANÁLISIS CRÍTICO (JURÍDICO-DOCTRINARIO)

La existencia de la Junta Municipal es obligatoria y definitiva. Ninguna persona desea laborar sin salario, lo cual resultaría muy lógico en nuestro medio, el gobierno seguramente presionara a las municipalidades para que paguen los salarios, aunque supuestamente esto solo sea decisión de la municipalidad. Mas centralización y violación de la Autonomía, se dispone arbitrariamente de los recursos de la municipalidad, sin tomar en cuenta que el ámbito de autonomía municipal a que hace mención el Código Municipal es "obtener y DISPONER de sus recursos" pero con esta disposición arbitraria lo que se busca es comprometer los escasos recursos municipales, para financiar una burocracia

centralizante en la cual no tienen ni voz ni voto los representantes electos por su respectivas comunidades, mucho menos sus vecinos. Actualmente se promueven reformas al Código de la Niñez y La Juventud, pero en ninguno de los casos evitan la violación de la autonomía municipal, haciendo cambios cosméticos y no cambios de fondo.

4. El artículo 115 del Código de la Niñez y la Juventud, expresa que las Municipalidades respectivas dotaran de local y los enseres necesarios para que la Junta Municipal cumpla con las funciones que le señala dicho Código.

ANÁLISIS CRÍTICO- JURIDICO-DOCTRINARIO:

Aquí es mas que evidente la violación de la autonomía municipal, al disponerse arbitrariamente de los escasos recursos de las municipalidades, sin establecer mas ingresos para las mismas. Es flagrante la violación de la ley ordinaria y específicamente de las normas antes aludidas, no toma en consideración que el ámbito de la autonomía es disponer de sus recursos tanto patrimoniales como financieros.

El ámbito de la Autonomía Municipal va mas allá de simplemente autoadministrarse, conlleva independencia funcional y económica - financiera. El Municipio como institución autónoma, entre otras funciones; elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, con exclusividad absoluta, el Gobierno Municipal Y LA ADMINISTRACION DE SUS INTERESES, OBTIENE Y DISPONE DE SUS RECURSOS PATRIMONIALES, SU FORTALECIMIENTO ECONÓMICO - FINANCIERO...entre otras cosas.

Es esencial como mencione oportunamente la importancia del artículo 5o. del Código Municipal. Ninguna Ley o disposición de descentralización puede contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal. Y el Código de la Niñez y la Juventud, Decreto 78-96 del Congreso de la República, no obstante ser un Instrumento Legal de Importancia y trascendencia social, con las normas citadas lo que viene a hacer es contrariar y disminuir la autonomía municipal, dicho entre otras palabras VIOLAR LA

AUTONOMÍA MUNICIPAL, por lo que tales normas deben de modificarse y así cumplir con los fines que se ha propuesto el Código de la Niñez y la Juventud y mantener la integridad de la Autonomía Municipal, que como Institución de Derecho Publico, es de suma importancia en el desarrollo de toda sociedad.

La descentralización exige transferir el poder de toma de decisión hacia las comunidades directamente o hacia el gobierno local mas cercano a la ciudadanía. Es un mandato constitucional y parte del proceso de modernización del Estado. Toda la legislación guatemalteca debe promover la descentralización, no el caduco centralismo. Un verdadero proceso de descentralización beneficiaria a la niñez y juventud de Guatemala, al darles acceso a mas y mejores servicios esenciales.

Ha quedado claro entonces que el Municipio obedece a intereses y actitudes comunes del conglomerado que conforma dicho municipio y solamente a través de la autonomía pueden dictarse las normas de desenvolvimiento del ciudadano de esa localidad o jurisdicción. El Gobierno central esta en la obligación de respetar ese instrumento ciudadano, y bajo ese mecanismo o relación de respeto, el fortalecimiento de un país democrático. Es por eso que como mencione con anterioridad, la toma de conciencia en relación al valor de la autonomía municipal, es el principio básico para poder accionar en forma conjunta ante cualquier acto violatorio.

Siempre hemos de observar que en la medida que sea bien definido o interpretado el valor de la autonomía, ira implícito su alcance, porque de que nos sirve saber que la misma es una forma de autoconducirnos, sin recibir ordenes ni interferencias de terceros, si lo que hacemos no es una respuesta al mandato de la misma. Por ello reitero que la autonomía no debe ser formal (o sea escrita solo en papel) sino que debe ser una función real, donde vaya intrínsecamente la voluntad y decisión de las personas, porque son ellos los que se están conduciendo, y que como producto de esto, están contribuyendo a la transformación de la sociedad guatemalteca, en sus estructuras económicas, y por lo tanto, en una sociedad mas justa, democrática y solidaria.

Es el valor de la autonomía y el respeto a esta por las autoridades, el que incide directamente en la conducta de las personas a participar en las decisiones que les afecta a ellas, activa y conscientemente en los asuntos de beneficio social, es por ello la realización del presente trabajo de investigación y sus posibles soluciones, al establecer la necesidad de la incorporación de los vecinos a instancia de las corporaciones municipales, en las Juntas y Consejos Municipales, ya que no podemos olvidar que esta incidencia esta marcada como producto de la necesidad social.

Es por eso que solo nuestra conciencia y nuestro esfuerzo podrá decirnos si hemos sido pasivos ante las manifestaciones y disposiciones arbitrarias que han sido dictadas para conducirnos y que no hemos hecho nada para mejorarlas, por lo que con este trabajo de investigación mi interés es establecer por un lado la importancia de la autonomía municipal como parte del proceso de modernización del Estado, y por el otro la no disminución y restricción y principalmente, debilitación en su fortalecimiento, haciendo énfasis de las normas legales que la protegen, y solo así podremos desarrollarnos y desenvolvemos mejor en un estado verdaderamente democrático.

CONCLUSIONES:

. La administración pública es la actividad esencial del Estado, cuya finalidad es la satisfacción inmediata de las necesidades colectivas, es decir, el bienestar general, a través del medio que son los servicios públicos.

. La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere a la comunidad directamente o a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, la elaboración de las políticas y la ejecución y evaluación de las obras del gobierno, que implican el manejo de recursos financieros y humanos, y bienes y servicios públicos.

. La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos.

. La descentralización territorial es una forma de descentralización donde la entidad tiene la facultad de prestar la mayor parte de servicios públicos a la población. Para el efecto se le otorga el poder legal de decidir, elegir a sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala pertenecen a este sistema tradicionalmente las municipalidades.

. La Modernización como rol del Estado es el proceso mediante el cual se transforma el Estado burocrático en un Estado Moderno, esta transformación es producto de la desconcentración y la descentralización.

. La autonomía se define como el poder y la facultad de las instituciones reconocidas como tales, de regular por sí mismo sus intereses y relaciones jurídicas.

. La Institución de la autonomía en una entidad tiene un objetivo que cumplir, una finalidad, un mandato constitucional o bien legislativo que desarrollar, una necesidad pública que satisfacer en beneficio de la sociedad y del Estado mismo.

. El Municipio es una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, que administra sus propios y particulares intereses (Autonomía), rigiéndose bajo un ordenamiento jurídico vigente (leyes, acuerdos y reglamentos municipales) dependiendo en mayor o menor grado del Estado.

. En nuestra Constitución Política de la República y en la Legislación Municipal, se reconoce la Autonomía Municipal, entendiéndose por Autonomía Municipal "la potestad de que goza el Municipio como Institución, y mediante la cual se le otorga básicamente: autonomía de gobierno y de administración municipal, autonomía de planificación, ejecución, delegación y descentralización en la construcción de obras y de prestación de servicios, así como independencia funcional y económica-financiera y cualquiera otra inherente a los fines y propósitos del Municipio y del Gobierno Municipal.



La autonomía Municipal cada día va en aumento, por lo que debemos velar por su fortalecimiento a fin de que se adecue a la modernización del Estado Guatemalteco; dicho fortalecimiento traerá como consecuencia mejores gobiernos locales y estos a su vez una mejor prestación de servicios públicos y una mayor satisfacción de necesidades de la comunidad en general.

El Código Municipal pretende la descentralización de las funciones estatales tendiente a fortalecer los gobiernos municipales para dotar al municipio de mayor capacidad de decisión, mayores recursos y capacidad de gestión, interlocución y negociación con la ciudadanía lo que permite articular los esfuerzos de los distintos actores locales y la mayor participación efectiva y organizada de la ciudadanía tanto en la planificación, ejecución y control del desarrollo.

Si bien es cierto, que por un lado entre los fines generales del municipio se encuentran el cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado, tales fines deben llevarse en forma coordinada entre el Estado y los Municipios, nunca en forma centralizada y unilateral, como se pretende hacer con la integración de los Consejos y Juntas Municipales a que hace mención el Código de la Niñez y la Juventud, y por el otro lado se establece como fin especial el ejercer y defender la autonomía municipal conforme la Constitución Política de la República.

La Constitución Política de la República de Guatemala, otorga y reconoce a los Municipios como Instituciones Autónomas, por lo que la autonomía municipal se basa y fundamenta en nuestra máximo ordenamiento jurídico.

La inclusión de la autonomía municipal en la Constitución Política de la República, es un resguardo para protegerla de la legislación ordinaria. Autonomía es la capacidad de actuar por si mismo, sin embargo, el Código de la Niñez y la Juventud. Decreto 78-96 del Congreso de la República, siendo una ley ordinaria contiene normar que restringen, disminuyen y limitan la autonomía municipal.

El Código de la Niñez y la Juventud, establece la creación de los Consejos Municipales de la Niñez y la Juventud, con la integración de sus miembros se viola la autonomía municipal, pues por lo menos la mitad de los representantes son designados por el Gobierno Central, en los que las Municipalidades no tienen voz ni voto, a pesar que deben prestar el apoyo administrativo.

Se establece en el Código de la Niñez y la Juventud, que en cada Municipio debe existir una junta municipal, a la cual el Procurador de los Derechos Humanos nombra a los integrantes de dichas juntas, cuyos gastos correrán a cargo de las municipalidades, se viola la autonomía municipal al disponer arbitrariamente de los recursos de la municipalidad.

El Municipio obedece a intereses y actitudes comunes del conglomerado que conforma dicho municipio y solamente a través de la autonomía pueden dictarse las normas de desenvolvimiento del ciudadano de esa localidad o jurisdicción. El Gobierno central esta en la obligación de respetar ese instrumento ciudadano, y bajo ese mecanismo o relación de respeto, el fortalecimiento de un país democrático. Por ello la toma de conciencia en relación al valor de la autonomía municipal, es el principio básico para poder accionar en forma conjunta ante cualquier acto violatorio.

RECOMENDACIONES:

Para evitar que se viole la autonomía municipal en la integración de los Consejos Municipales, la designación de sus integrantes debiera hacerse primero en base a la designación que se hiciera por parte de la Corporación Municipal como Institución encargada de velar por los respectivos intereses de su comunidad, de los vecinos del municipio respectivo, ya que son ellos los indicados para conocer directamente las costumbres, usos, problemas y necesidades de su comunidad.

La autonomía municipal no se violaría si en la designación de los integrantes de las Juntas Municipales, los vecinos del municipio donde se integra la Junta, y su designación fuere hecha por los miembros del Consejo Municipal del lugar, y el Procurador de los derechos humanos diera opinión favorable de la honorabilidad y capacidad de dichos integrantes.

Para no violar la autonomía municipal en lo que a su patrimonio se refiere, el Estado debiera dar un aporte financiero a las municipalidades, para sufragar los gastos que la integración y funcionamiento tanto de los consejos como de las Juntas Municipales de Protección a la niñez y la juventud, requieran.

BIBLIOGRAFIA.

TEXTOS:

1. **ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** "Teoría General de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México. Octava Edición. 1988.
2. **ALBI, FERNANDO.** "Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico. Año 1959.
3. **BIELSA, RAFAEL.** "Derecho Administrativo". 5a Edición. Buenos Aires. Roque de Palma Editor. Tomo I.
4. **CALDERON MORALES, HUGO HAROLDO.** "Derecho Administrativo". Primera Reimpresión. Imprenta Castillo.
5. **CANASI, JOSE.** "Derecho Administrativo". Ediciones DePalma. Buenos Aires, Argentina. 1974.
6. **CASTILLO GONZALEZ, JORGE MARIO.** "Derecho Administrativo". Instituto Nacional de Administración Pública. Ediciones Mayte. Guatemala. S.N.E. 1991.
7. **CHICAS HERNANDEZ, RAUL.** Apuntes de Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC.
8. **DIEZ, MANUEL MARIA.** "Derecho Administrativo". Tomo II. 2a. Edición, 1967. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina.
9. **GARCIA OVIEDO, CARLOS.** "Derecho Administrativo". Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1934.
10. **GODINEZ BOLAÑOS, RAFAEL.** "Los sistemas de Organización de la Administración Pública". Temas de Derecho Administrativo". Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC. 1994.
11. **MEZA DUARTE, ERIC.** "Introducción al Derecho Administrativo Guatemalteco". S.P.I., Guatemala. 3era Edición.
12. **FRAGA, GABINO.** "Derecho Administrativo". Tomos I y II. México, Editorial Porrúa, S.A. Vigésima primera edición..

13. **POSADDA, ADOLFO.** "El Régimen Municipal en la Ciudad Moderna". Editorial de Palma. Editores Buenos Aires, Argentina.
14. **SAYAGUEZ LAZO, ENRIQUE.** "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. 3era Edición, Montevideo, 1974.
15. **SERRA ROJAS, ANDRES.** "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México.

DICCIONARIOS.

1. **CABANELLAS, GUILLERMO.** Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. 7a Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
2. **OMEBA.** Diccionario Jurídico. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
3. **OSORIO, MANUEL.** Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Prólogo del Dr. Guillermo Cabanellas. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
4. **SEIX, FRANCISCO.** Enciclopedia Jurídica Española. Tomo I. Edditorial Barcelona.
5. **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.** Editorial Espasa-Calpe. S.A. Madrid., España.

TESIS CONSULTADAS.

1. **FLORES LARIOS, MARTA ELUDIA.** Violación a la Autonomía Municipal en los recursos creados para impugnar resoluciones municipales. Octubre de 1986.
2. **VASQUEZ ESCOBAR, JOSE LUIS.** El Municipio en la Legislación Guatemalteca, y la conveniencia de mantener su autonomía. Noviembre de 1965.

PUBLICACIONES.

1. **LA AUTONOMIA DEL INSTITUTO GGUATEMALTECO DE SEGGURIDAD SOCIAL, DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO.** Publicación IV, Guatemala. abril de 1960. Departamento Legal, Sección de Recopiación de Leyes.

2. **ASIES.** Revista. Descentralización un paso hacia la paz.
3. Boletín informativo de la Asociación por el Poder Local. **APOLO.**
4. Revista **AUTONOMIA.** Esencia del Poder Local. Octubre de 1997.

LEYES CONSULTADAS.

1. **CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.**
2. **CODIGO MUNICIPAL. DECRETO 58-88 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.**
3. **CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD, DECRETO 78-96 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.**