

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

**NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MUNICIPAL Y LA  
OBLIGACION DE SU PUBLICACION**

**ALEJANDRO JOSÉ CALDERÓN AVILA**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2010**

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

**NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MUNICIPAL Y LA  
OBLIGACIÓN DE SU PUBLICACIÓN**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ALEJANDRO JOSÉ CALDERÓN AVILA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, noviembre de 2010

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría  
VOCALV: Br. Luis Gustavo Ciraz Estrada  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Rodolfo Geovani Celis López  
Vocal: Lic. Jaime Amilcar González Dávila  
Secretario: Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Otto René Vicente Revolorio  
Vocal: Lic. Pedro Jose Luis Marroquín Chinchilla  
Secretario: Lic. Carlos Alberto Velázquez Polanco

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



# LICDA. GLADYS ELIZABETH PALALA GÁLVEZ

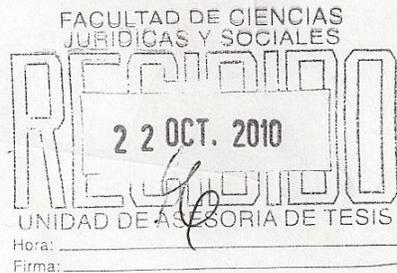
ABOGADA Y NOTARIA

7ª. AV. 7-78 ZONA 4 EDIFICIO CENTROAMERICANO, OFICINA 606, 6º. NIVEL.

TEL. 23342982

Guatemala, 18 de octubre de 2010

Licenciado: **Marco Tulio Castillo Lutín**  
**Jefe de la Unidad Asesora de Tesis**  
**De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala.**  
**Ciudad.**



Respetable Licenciado Castillo Lutín

Tengo el grato honor de informarle a usted que en cumplimiento de lo dispuesto en la en la providencia correspondiente, procedí a asesorar el trabajo de tesis del Bachiller **Alejandro José Calderón Ávila**, en principio titulado **“LA NECESIDAD QUE LA PUBLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES SEA SIN COSTO PARA LOS GOBIERNOS LOCALES“**, pero por razones de investigación y de algunas reformas legales actuales se reformo el título del trabajo denominándosele:

## **“NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MUNICIPAL Y LA OBLIGACION DE SU PUBLICACION”**

Al finalizar la elaboración del mismo, atentamente informo:

- a) Que dicho trabajo se realizó bajo mi inmediata asesoría, durante su elaboración le hice al autor recomendaciones y sugerencias, Especialmente con respecto al título de la investigación, así como a la bibliografía que debió ser consultada en la materia, así como sobre el cumplimiento de los requisitos que exige el reglamento respectivo, para trabajos de tesis. En la elaboración del indicado trabajo, el autor siguió las instrucciones y recomendaciones que le hice en cuanto a la presentación y desarrollo del mismo.
- b) El trabajo de tesis, consta de cinco capítulos, los cuales en su orden tratan los siguientes temas: la Administración Pública; sistemas o Técnicas de Organización Administrativa y sus procedimientos administrativos; el Municipio; los servicios públicos municipales y se finaliza con el tema central de la investigación; necesidad de reglamentar la actividad municipal y la obligación de su publicación
- c) Que los temas tratados dentro de la presente investigación se elaboraron con la mayor profundidad en cada capítulo.



e) Por tal razón, el trabajo se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y la técnica de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizadas, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, por lo que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, por lo que **OPINO: Que el presente trabajo puede ser aceptado para el Examen Público de Graduación Profesional de su autor.**

Sin otro particular, me suscribo con las más altas muestras de consideración y estima.

**Licda. Gladis Elizabeth Palala Gálvez**  
**Abogada y Notaria**  
**Asesora de tesis**  
**Colegiada 6341**

LICENCIADA  
*Gladys Elizabeth Palala Gálvez*  
ABOGADA Y NOTARIA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, C. A.

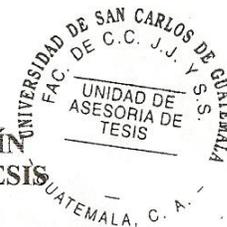


UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintidós de octubre de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) MANUEL VICENTE ROCA MENÉNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ALEJANDRO JOSÉ CALDERÓN AVILA, Intitulado: "NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MUNICIPAL Y LA OBLIGACIÓN DE SU PUBLICACIÓN".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desapruueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



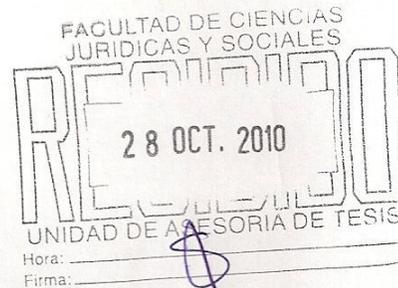
cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh.

LIC. MANUEL VICENTE ROCA MENENDEZ  
ABOGADO Y NOTARIO  
6ª. AV. 7º-60 ZONA 4 EDIFICIO TORRE PROFESIONAL II OFICINA 608 .  
TEL. 23351631



Guatemala, 28 de Octubre de 2010

Licenciado: Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad Asesora de Tesis  
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Ciudad.



Respetable Licenciado Castillo Lutín

Tengo el grato honor de informarle a usted que en cumplimiento de lo dispuesto en la en la providencia correspondiente, procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller Alejandro José Calderón Avila, titulado:

“NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MUNICIPAL Y LA OBLIGACION DE SU PUBLICACION”

El contenido del trabajo de investigación en materia al derecho municipal se refiere a la problemática que representa la falta de reglamentos en los gobiernos locales y a la obligación de su publicación al reglamentar dicha actividad municipal, ya que es de suma importancia hacer de conocimiento la pronta vigencia de los mismos. Para lo cual el Bachiller ha utilizado la bibliografía adecuada al tema.

He realizado la revisión de la investigación y en su oportunidad he sugerido algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que consideré en su momento necesarios para mejor comprensión del tema las cuales fueron debidamente atendidas por el Bachiller Alejandro José Calderón Avila.

El ponente durante la elaboración de la investigación, se apegó a lo que instruye el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y sociales y del Examen General Público; de igual manera el contenido técnico de la tesis denota una redacción técnica a lo largo de su contenido y utiliza el conocimiento científico, y apoyándose fundamentalmente en la legislación Constitucional y Municipal guatemalteca, el problema es de índole municipal, cuyo planteamiento es de actualidad y la abundante información recolectada por el Bachiller Alejandro José Calderón Ávila, fue de gran apoyo en su investigación ya que el material es considerablemente actualizado.

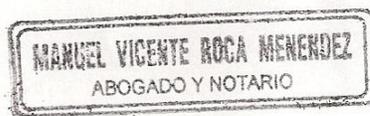


En la estructura de la tesis se aprecia la utilización de los métodos científicos utilizados; el inductivo y deductivo, y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de información con la bibliografía actualizada; se aprecia que las conclusiones y las recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla.

Por tal razón, considero que el trabajo en referencia, llena los requisitos de forma y fondo exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y sociales y del Examen General Público, por lo que, OPINO: Que el presente trabajo puede ser aceptado para el Examen Público de Graduación Profesional de su autor, por lo que emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE**.

Sin otro particular, me suscribo con las más altas muestras de consideración y estima.

Lic. Manuel Vicente Roca Menéndez  
Abogado y Notario  
Revisor de Tesis  
Colegiado 2186



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diez de noviembre del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ALEJANDRO JOSÉ CALDERÓN ÁVILA, Titulado NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MUNICIPAL Y LA OBLIGACIÓN DE SU PUBLICACIÓN. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.



## DEDICATORIA

A DIOS:

Aunque no soy devoto de ninguna religión, creo en dios fervientemente que es quien me ha ayudado a culminar todas mis metas y a realizar todos mis sueños hasta la fecha, y siempre ha estado a mi lado sin importar la situación que se presente, gracias Padre Santo.

A MI PADRE:

Porque gracias a él soy la persona que soy, gracias por ser un ejemplo siempre, por apoyarme y estar conmigo incondicionalmente desde el día que nací hasta ahora en todos los logros que he alcanzado, sin importar los errores que he cometido durante el transcurso de mi vida; te amo papá.

A MI MADRE:

Gracias madre, por siempre apoyarme incondicionalmente y por tomarte el tiempo para hablar conmigo y hacerme ver muchas cosas acerca de la vida y enseñarme tantas cosas importantes. te amo madre.

A MIS HERMANOS:

Por compartir conmigo tantas cosas y enseñanzas y por apoyarme y acompañarme siempre en mis logros.

EN ESPECIAL:

Licda. Gladys Palala, gracias por el apoyo y el cariño hacia mi persona y mis hermanos, el cual es reciproco.

A la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, no solo por los conocimientos adquiridos durante mis estudios, sino también por los buenos amigos y compañeros que tuve durante mi carrera estudiantil.

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

## **CAPÍTULO I**

1. La administración pública y el derecho administrativo.....	1
1.1 La administración pública.....	1
1.1.1. Definición.....	1
1.1.2. Elementos.....	3
1.1.3. Características.....	5
1.1.4. Principios de la administración pública.....	8
1.2. El derecho administrativo.....	10
1.2.1. Importancia del derecho administrativo.....	11
1.2.2. Principios del derecho administrativo.....	14
1.2.3. Características.....	16
1.2.4. Definición de derecho administrativo.....	19

## **CAPÍTULO II**

2. Sistemas o técnicas de organización administrativa sus procedimientos administrativos.....	25
2.1. La centralización.....	25
2.2. La desconcentración.....	29
2.3. La descentralización.....	34

	Pág.
2.4. La autarquía.....	38
2.5. La autonomía.....	39
2.6. Sistema en el gobierno local.....	40

### **CAPÍTULO III**

3. El municipio.....	47
3.1. Definición.....	51
3.2. Características.....	53
3.3. Elementos.....	58
3.4. El municipio en Guatemala.....	66
3.5. El gobierno municipal.....	88
3.6. El Concejo Municipal.....	92

### **CAPÍTULO IV**

4. Los servicios públicos municipales.....	107
4.1. Antecedentes.....	109
4.2. Definición.....	114
4.3. Características.....	114

**CAPÍTULO V**

5. Necesidad de reglamentar la actividad municipal y la obligación de su publicación.....	119
5.1. Reglamentación municipal.....	120
5.1.1. Los reglamentos.....	121
5.1.2. Definición.....	122
5.1.3. Clasificación.....	123
5.1.4. Naturaleza jurídica.....	125
5.1.5. Necesidad de reglamentos para el ejercicio de la función municipal.....	126
5.1.6. La facultad reglamentaria del municipio.....	126
5.1.7. Competencia del concejo municipal en los reglamentos.....	129
5.2 La obligación de publicar los reglamentos municipales.....	130
5.2.1. El costo de la publicación de los reglamentos.....	131
5.2.2. Consecuencias de la falta de reglamentos.....	132
5.2.3. Reglamentos sin costo.....	133
CONCLUSIONES.....	137
RECOMENDACIONES.....	139
BIBLIOGRAFÍA.....	141

## INTRODUCCIÓN

El porqué se ha desarrollado el tema acerca de la necesidad de reglamentar la actividad municipal y la obligación de la publicación, se debe a que, los reglamentos municipales son la base y columna vertebral de la administración correcta de un municipio; la carencia de los mismos puede ser determinante para el desarrollo integral de todo el núcleo de trabajo en una municipalidad (entiéndase concejo, funcionarios, empleados, etc.).

En Guatemala surge dicha problemática, dado que, al remontarse unos meses atrás, antes de la publicación del Decreto 22-2010, que es la reforma que hizo el Congreso de la República al Código Municipal, se denota que las municipalidades enfrentaban un terrible problema cuando tenían que publicar sus reglamentos en el Diario Oficial y dicho ente, dado que no se regulaba como ahora, que era sin costo alguno dicha publicación para los gobiernos locales, establecía precios demasiado altos que inclusive muchas municipalidades que no contaban con los recursos necesarios debían dejar estancadas las publicaciones de sus reglamentos y esto entorpece el desarrollo y actividad administrativa de cualquier municipalidad.

En tal sentido, posterior a afrontar esta problemática y gracias a la reforma realizada a el Código Municipal se debe instar a las municipalidades, que ahora tienen la gran ventaja de poder publicar sus reglamentos sin costo alguno, a que creen, redacten, y realicen de forma eficaz y veloz nuevos reglamentos internos para darle cada vez, mejores procedimientos al desarrollo de la administración pública municipal; y así dar un mejor servicio al público y población en general y así alcanzar el bien común.

El objetivo general de la investigación es, pues, instar de forma directa a las municipalidades o gobiernos locales a que creen nuevos reglamentos siempre

bajo una completa asesoría para que sean lo más claros y precisos posibles y apegados a derecho; y concientizar a las mismas de la obligación de publicar dichos reglamentos en el Diario Oficial; ya que dicha publicación es, de igual forma vital, dado que allí se da a conocer a la población en general para su posterior vigencia.

La hipótesis de la investigación es que en Guatemala es de suma importancia la creación y publicación de reglamentos en las municipalidades; pero no es sólo la creación, publicación y vigencia; sino el cumplimiento estricto de dichos reglamentos, ya que en éstos se contiene por completo la administración de la municipalidad en sí; procedimientos, etc., y si se cumple a cabalidad, el gobierno local será mucho más eficiente en su desarrollo cotidiano.

Los métodos de investigación utilizados fueron: el inductivo, pues se analizaron las obligaciones de las municipalidades de crear y publicar reglamentos, para concluir que sin dichos reglamentos es imposible el desarrollo administrativo de la actividad municipal. El deductivo, puesto a que en la investigación se apela a una correcta reglamentación administrativa–municipal para fortalecer el desarrollo municipal. La técnica de investigación utilizada fue la documental.

El trabajo de tesis consta de cinco capítulos, los cuales en su orden tratan los siguientes temas: la Administración Pública; sistemas o técnicas de organización administrativa y sus procedimientos administrativos; el municipio; los servicios públicos municipales y se finaliza con el tema central de la investigación; la necesidad de reglamentar la actividad municipal y la obligación de su publicación.

Esta investigación en síntesis pone de manifiesto la necesidad y obligatoriedad de las municipalidades de Guatemala, de reglamentar la actividad municipal para fortalecer la administración y organización de los gobiernos locales y de la obligación de su respectiva publicación en el Diario Oficial.

# CAPÍTULO I

## 1. La administración pública y el derecho administrativo

### 1.1 La administración pública

Existen diversos sistemas gubernamentales y muchos criterios alrededor del mundo de que es La Administración Pública, pero al hacer una comparación entre varios autores extranjeros y algunos guatemaltecos se percibe una misma línea que nos lleva a definir de una manera muy somera pero también muy precisa a la administración en sí ya que no todos los autores consideran a la Administración como una *CIENCIA*, sino que muchos de ellos como una *TECNICA* y otros como un *ARTE*.

#### 1.1.1. Definición

La Administración es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por Administración más Gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del Gobierno o de las altas jerarquías de la Administración. La limitación de definir

la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno.

También puede decirse que es una actividad práctica, permanente y concreta del Estado (criterio, objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de un grupo social y de los individuos que lo integran. Teniendo en cuenta los diversos criterios antes mencionados podemos tomar en base el criterio del profesor Hugo Calderón quien define a la administración pública de la siguiente manera:

"Conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo."<sup>1</sup>

Los profesores García Oviedo y Martínez Useros, citados por el profesor Hugo H. Calderón analizan a la administración desde dos puntos de vista: "la administración en sentido objetivo es realización de actividades hacia un fin, y como quiera que este pueda ser de diversa índole, la discriminación del mismo producirá el siguiente resultado: si el fin gestionado es de índole privada nos hallaremos ante una actividad administrativa de tal carácter, mientras que la

---

<sup>1</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte general**, pág. 13.

administración pública supondrá la producción de un fin público; siendo la primera extraña a la materia de nuestra disciplina, ya que el contenido de ésta gravita en torno a la actividad dirigida a la satisfacción de fines de interés público”.<sup>2</sup>

Mientras que el profesor Fraga, señala que “la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza el Estado y que para ello se organiza en una forma especial. La organización especial de que habla constituye la Administración Pública y manifiesta que: La Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista FORMAL como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista MATERIAL es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.<sup>3</sup>

### 1.1.2. Elementos

De la manera como está definida la Administración Pública los elementos que se consideran más importantes son: el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la

---

<sup>2</sup> Ob. Cit. Pág. 7

<sup>3</sup> Fraga Gabino, **derecho administrativo**, pág. 281.

administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

#### a) El Órgano Administrativo

Son los órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la Personalidad del Estado.

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto valitivo de determinación, pues el órgano "integra" la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

#### b) Actividad

Todos los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. Podemos ver al Servicio Público, como el instrumento, vehículo o medio de que dispone la Administración para el logro de su propósito.

### c) Finalidad

La finalidad es el elemento **TELEOLÓGICO** de la Administración Pública, tiene una finalidad y podemos afirmar que su finalidad es "**el bien común**" o "**bienestar general**" de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del artículo 1o. que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el Bien Común.

### d) El medio

El medio que la Administración Pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público. Significa esto que el Servicio Público se entiende como "El medio de que dispone la Administración Pública para el logro de su finalidad." La administración Pública va a desarrollar su actividad, a través del Servicio Público.

### 1.1.3. Características

Es importante mencionar las características que diferencian a la administración pública de otras disciplinas similares y entre las características más generales e importantes resaltan las siguientes:

a) Su universalidad:

El fenómeno administrativo se da donde quiera que existe un organismo social, porque en él tiene siempre que existir coordinación sistemática de medios. El estado se organiza por sectores, poderes, etc. para su correcto funcionamiento.

b) Su especificidad:

Aunque la Administración va siempre acompañada de otros fenómenos de índole distinta (funciones económicas, contables, productivas, mecánicas, jurídicas, etc.), el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña.

c) Su unidad temporal:

Aunque se distingan etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y, por lo mismo, en todo momento de la vida del Estado se están dando, en mayor o menor grado, todos o la mayor parte de los elementos administrativos.

d) Su unidad jerárquica:

Todos cuantos tienen carácter de jefes en un organismo social, participan, en distintos grados y modalidades, de la misma Administración.

f) La administración sigue un propósito:

Una condición de la administración es que un objetivo sea o esté implícito o enunciado específicamente. El propósito del Estado en general y de las municipalidades es el de impartir bienestar para sus habitantes y de la misma manera impartir justicia mediante la normativa ya establecida.

g) Es un medio para ejercer impacto en la vida humana:

Es decir, la administración influye en su medio, está asociada generalmente con los esfuerzos de un grupo, en este caso de organismos del Estado que trabajan conjuntamente. Todo organismo acciona para alcanzar determinados objetivos, los que se logran más fácilmente por medio de órganos descentralizados en este caso los gobiernos locales o municipalidades pero siempre bajo el control directo del estado por medio de otros organismos encargados de fiscalizarlos pero no solo por un órgano en específico sino varias dependencias del mismo gobierno.

h) Es una actividad:

No es una persona o grupo de ellas. La administración no es gente, es una actividad; las personas que administran pueden ser designadas como funcionarios, etc., la efectividad administrativa requiere el uso de ciertos conocimientos, aptitudes y práctica.

i) Es intangible:

Su presencia queda evidenciada por el resultado de los esfuerzos realizados por los diversos órganos del Estado conjuntamente y las labores de las municipalidades de toda la república para beneficiar nada más que a la población en general.

#### 1.1.4. Principios de la administración pública

Existen dos principios fundamentales en la función administrativa los cuales son el principio de legalidad y el principio de juridicidad.

a) Principio de legalidad

Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el Principio de Legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

Este principio lo encontramos contenido en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual dice: Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos

ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudaciones... Son nulas ***ipso jure*** las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo...".

Con este artículo constitucional podemos entender que sólo la ley ordinaria emitida por el Congreso de la República tiene plena vigencia para lo relacionado con los impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, significa esto que sólo por una norma establecida se pueden cobrar impuestos y arbitrios. De no existir una norma legal que autorice a la autoridad administrativa, no puede recaudar impuestos.

#### b) Principio de juridicidad

Juridicidad es la tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales. El vocablo presenta importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del derecho sobre el uso de la fuerza.

Indistintamente se utiliza por algunos autores, las palabras "*juridicidad*" y "*juricidad*", y les dan a las dos palabras el mismo significado, es decir que se toman como sinónimos, sin embargo lo correcto es utilizar la palabra, juridicidad.

Cabanellas, también se expresa en el mismo sentido de considerar a la Juridicidad como: "Tendencia a la aplicación del derecho estricto en materias políticas y sociales".<sup>4</sup>

El profesor H. Calderón indica que: "Suele confundirse el Principio de Legalidad con el Principio de Juridicidad, manejando los conceptos como sinónimos, lo que es incorrecto, pues no deben aplicarse con iguales significados, aunque ambos conceptos son similares, podemos decir que, la Juridicidad es el género y la legalidad es la especie".<sup>5</sup>

## 1.2. El derecho administrativo

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado.

El profesor Agustín Gordillo citado por el profesor Hugo Calderón enfatiza que el derecho administrativo debe entenderse como: "La rama del derecho público

---

<sup>4</sup> Cabanellas, Guillermo, **diccionario de derecho usual**, Pág. 468.

<sup>5</sup> **Ob. Cit.** Pág. 51.

que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta”.<sup>6</sup>

### 1.2.1. Importancia del derecho administrativo

El derecho administrativo es una nueva rama jurídica, que marca su inicio en la Revolución Francesa en 1789, si se compara con otras ramas del derecho como el civil, el penal que datan del derecho romano IUS, es mucho más reciente, pero que no ha cesado en acrecentar su conocimiento y estudio. Hasta hoy ya han aparecido algunas disciplinas que marcan su inicio disgregándose del derecho administrativo, como el derecho ambiental, el derecho financiero, etc.

El profesor H. Calderón afirma que “El derecho administrativo es una nueva rama jurídica, si lo comparamos con otras ramas del derecho como el civil o el Penal es realmente novísima, pero que no ha cesado en acrecentar su conocimiento y estudio día tras día”.<sup>7</sup>

En Guatemala se constituyó a través de las llamadas socialización y en el que se fortaleció el “intervencionismo estatal” muy acentuado en las décadas de los 70s y 80s a mitad de los años noventas.

---

<sup>6</sup> **Ob. Cit.** Pág. 85.

<sup>7</sup> **Ob. Cit.** Pág. 57.

A finales de los años ochenta, se ha comenzado a plantear una nueva tendencia hacia la disminución del intervencionismo estatal, como expresión pura del neoliberalismo, con la consecuente e inevitable privatización y la concesión de algunas actividades que habían estado a cargo del Estado. Hoy es cuando el derecho administrativo vanguardista debe ponerse a tono con las consecuencias que trae la privatización y las concesiones.

La receta universal para lograr el propósito señalado es que el Estado se deshaga de la mayoría de empresas públicas y sólo conserve las que verdaderamente son estratégicas o prioritarias; lo cierto es, que privatización de la administración es, en la hora actual, pasar la propiedad de las empresas públicas a manos de las personas individuales o jurídicas; es también abandonar actividades o servicios atendidos por órganos administrativos, para que sean los particulares los que lucren con ellos. Traspasar el poder público, propiedades y servicios a los dominios del poder privado y regresan al campo, lo que fue derecho público, al campo del derecho privado.

Lo que sucede con el intervencionismo estatal, es que el derecho administrativo depende proporcionalmente del grado de intervención que el Estado tiene en todas las actividades. A mayor o menor intervención del Estado, mayor o menor campo de acción del derecho administrativo. Pero ello no implica que reste la importancia que realmente tiene esta rama del derecho. Aunque se disminuya la actividad del Estado en la prestación de muchos

servicios públicos, por la privatización, se van creando nuevas condiciones de intervención del Estado en la vida de los particulares, a través del surgimiento de nuevas necesidades de la población y el control que tiene que ejercer sobre los servicios privatizados y concesionados. Con la privatización y la concesión surge la creación de nuevas normas y entidades de control, es el punto de partida de una nueva era del derecho administrativo. En Guatemala ya se han creado a la par de privatización órganos de control, como La Superintendencia de Telecomunicaciones. El Estado se convierte en controlador, de calidad de servicio, tarifas justas, en general que el servicio sea prestado de una manera adecuada y de beneficio a la población.

En ese sentido el derecho administrativo toma otro rumbo, distinto al que en principio tenía, pero sigue siendo importante y no disminuye su campo de acción como se había pensado en principio.

Con la disminución de las tareas administrativo-empresariales del Estado, surgen nuevas necesidades de la población, no todo el que hacer administrativo puede pasar a manos de la iniciativa privada, seguridad pública, relaciones internacionales, preservación del medio ambiente, políticas de economía nacional, entidades de prevención contra desastres naturales, etc., estas y muchas más son competencias que debe ejercer la administración pública y que no pueden dejarse en manos de entidades privadas. El autor

colombiano Libardo Rodríguez comenta que: “A mayor o menor intervención del Estado, mayor o menor campo de acción del derecho administrativo.”<sup>8</sup>

## 2.2. Principios del derecho administrativo

Existen dos principios fundamentales en el derecho administrativo los cuales son el principio de legalidad y el principio de juridicidad.

### A) Principio de legalidad

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

Este principio lo encontramos contenido en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual dice: principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudaciones... Son nulas *ipso jure* las disposiciones,

---

<sup>8</sup> Rodríguez, Libardo, **Derecho administrativo general y colombiano**, Pág. 77.

jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo...".

Con este artículo constitucional podemos entender que sólo la ley ordinaria emitida por el Congreso de la República tiene plena vigencia para lo relacionado con los impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, significa esto que sólo por una norma establecida se pueden cobrar impuestos y arbitrios. De no existir una norma legal que autorice a la autoridad administrativa, no puede recaudar impuestos.

#### B) Principio de juridicidad

Juridicidad es la tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales. El vocablo presenta importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del derecho sobre el uso de la fuerza.

Indistintamente se utiliza por algunos autores, las palabras "*juridicidad*" y "*juricidad*", y les dan a las dos palabras el mismo significado, es decir que se toman como sinónimos, sin embargo lo correcto es utilizar la palabra, juridicidad.

### 2.3. Características

Las características más importantes del derecho administrativo se pueden resumir en las siguientes:

- a) El derecho administrativo es un derecho joven;
- b) El derecho administrativo no ha sido codificado;
- c) El derecho administrativo es un derecho subordinado;
- d) Es un derecho autónomo;
- e) Es un derecho cambiante.

a) El derecho administrativo es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve.

El derecho administrativo es jus novum, un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún antes, pero desvinculada del derecho.

Se puede decir que el derecho administrativo, surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de Derecho.

b) El derecho administrativo no ha sido codificado

La codificación implica la creación de una Ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una Ley única.

c) El derecho administrativo es un derecho subordinado

Al hablar que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes Constitucionales. Por esa razón, actualmente se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

d) El derecho administrativo es un derecho autónomo

Sin que para ello sea clara su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanen de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El principio de normatividad que lo informa, explica la subordinación, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva, propia de

él le dé autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados lo exigen.

El derecho se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula.

e) El derecho administrativo es un derecho dinámico

El derecho administrativo es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas fueran muy estáticas, por la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

El derecho administrativo es mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantiene en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado.

La administración pública está en constante cambio, el que depende de las circunstancias y de las necesidades sociales, pues la finalidad de la

administración es el bienestar general, el que se realiza a través del Servicio público.

#### 1.2.4. Definición de derecho administrativo

En el derecho administrativo existen muchos criterios amplios para llegar a una definición en concreto es por eso que hemos subdividido en tres partes dicha definición.

- Definición restringida

Entendemos por ciencia del derecho administrativo al conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.

Es también una rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas. Que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacional como local.

Es la parte del derecho público que se ocupa de la organización y de la actividad de la administración Pública, bajo el control judicial, complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control

- Definición amplia

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado.

Esta definición de derecho administrativo se puede descomponer en sus elementos, los cuales son los siguientes:

a) Abarca el estudio de sus principios, los cuales son una fuente importante de derecho administrativo, pues son la aplicación del principio de juridicidad, que implica la aplicación necesaria de éstos, cuando el administrador no encuentra una norma adecuada al caso concreto, puesto que juridicidad es igual a resolver basándose en DERECHO.

b) Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos, la base fundamental de la función administrativa es la ley.

c) Abarca el estudio de la función administrativa, que implica todos los actos, resoluciones, reglamentos, etcétera, que debe desarrollar la administración.

d) Estudia también las relaciones que regula el derecho administrativo como lo son:

1. Relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares;

2. Relaciones que se dan entre particulares; y,

3. De las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones Interorgánicas.

e) También regula el control, visto este desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc.

Queda incluida dentro del control:

1. El Derecho a la legítima defensa que los particulares tienen como un derecho el cual es un Principio fundamental del procedimiento administrativo.
  
2. La protección judicial que los órganos jurisdiccionales deben a los particulares frente a los actos y resoluciones abusivas, que puedan afectar a los particulares, como ya lo expusimos en páginas anteriores.

- Nuestra definición

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado.

Para Acosta Romero el derecho administrativo se entiende como: *"Entendemos por ciencia del derecho administrativo es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su*

*interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo”.*<sup>9</sup>

Para Julio Prat, citado por el Profesor Hugo Calderón, el derecho administrativo es: *"la rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas."*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Pág.9.

<sup>10</sup> Ob. Cit. Pág. 84.



## CAPÍTULO II

### 2. Sistemas o técnicas de organización administrativa y sus procedimientos administrativos

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos, tanto humanos como materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización, que según la mayoría de doctrinas significa una ordenación de los elementos para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la distribución del trabajo, más equitativo y eficiente.

#### 2.1. La centralización

Esta forma o técnica de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección de toda la actividad y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo que los une que se

denomina *jerarquía administrativa* o poder *jerárquico* (el Presidente de la República).

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 jefe supremo de la administración pública, el presidente de la república.

La centralización corresponde a la forma de organización interna del Organismo Ejecutivo; los órganos administrativos se encuentran agrupados unos respecto a otros (presidente, vicepresidente, ministro, viceministro, directores generales y demás funcionarios), en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los ministros de Estado, los viceministros, los directores generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos al principio de legalidad y a la juridicidad.

El Profesor Godínez Bolaños (profesor de nuestra casa de estudios Universidad San Carlos de Guatemala) nos dice que: *"Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala al jerarca. Puede ser denominado de varias formas: presidente, premier, junta de gobierno, soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política."*<sup>11</sup>

El Profesor Serra Rojas, define a la centralización como: *"El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."*<sup>12</sup>

En nuestro país Guatemala, la administración pública, es por naturaleza centralizada, con un mínimo de descentralización, significa que la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior, que es el Presidente de la República, hacia abajo, Vicepresidente de la República,

---

<sup>11</sup> Godínez, Bolaños, Rafael, **Temas de derecho administrativo**, Pág. 2

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, Pág. 40

ministros y viceministros de Estado, direcciones generales, Etc. y con una gran influencia, especialmente política, en las entidades descentralizadas, en algunas con ingerencia directa a través de la integración de los órganos colegiados (algunos casos como la Superintendencia de Administración Tributaria, integra el directorio el Ministro de Finanzas Públicas; en una de reciente creación, el Centro de Información Catastral, integra el órgano colegiado el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación). Aunque las tendencias actuales en nuestro país son la de descentralización y especialmente la de fortalecimiento municipal, hemos visto que las políticas de gobierno son de carácter municipalista.

Para el profesor H. Calderón Morales la centralización es: “La centralización, concentración o centralismo burocrático es el sistema o técnica de organización más antiguo, sin importar en el tipo de gobierno que se presente, puesto que no es una forma particular de ningún régimen de gobierno. Se caracteriza porque sus órganos administrativos se encuentran agrupados de manera tal que forman entre sí una relación de subordinación, es decir, órganos superiores y subordinados que dependen unos de otros. Todos estos órganos subordinados coordinan sus funciones y el ejercicio de sus competencias hacia los fines, propósitos y políticas que previamente les señala el de mayor jerarquía”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ob. Cit. Pág. 201.

## 2.2. La desconcentración

La desconcentración consiste en una forma jurídica de descongestión administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo independiente de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa en cualesquiera de los sistemas de organización (centralizada, descentralizada y autónomas).

Para el Maestro Gabino Fraga, "la desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión."<sup>14</sup>

Para Serra Rojas, la desconcentración administrativa "Es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios."<sup>15</sup>

No es un mero sistema o técnica de organización de la administración estatal, sino una forma o procedimiento de naturaleza jurídica de crear órganos, u otorgarles a órganos creados, facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; estas dependencias son

---

<sup>14</sup> Fraga Gabino, **Derecho administrativo**, Pág. 201.

<sup>15</sup> Serra Rojas **Derecho administrativo**, Pág. 501

dirigidas y operadas por personal técnico especializado que puede proyectar su actividad a todo el territorio del Estado, con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por el órgano superior, de conformidad con un Decreto del Congreso de la República o el acuerdo gubernativo, acuerdo municipal o acuerdo de las juntas directivas de las descentralizadas que les da origen.

La desconcentración administrativa, nace como contraposición a la centralización administrativa, con ésta se busca eliminar el excesivo centralismo burocrático, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático. Más que un sistema general de administración es una forma que pueden adoptar todas las instituciones, centralizadas, descentralizadas y autónomas del Estado, a través de la creación de unidades que descarguen la actividad administrativa, por ejemplo: La Universidad de San Carlos, desconcentra su actividad, a través de los centros regionales con cierta independencia de carácter operativo, pero obedece las políticas generales del Consejo Superior Universitario; en las municipalidades hay otro ejemplo claro, con las empresas municipales, tales como la Empresa Municipal de Agua, empresas municipales de policía de tránsito, en algunas las empresas de distribución de energía eléctrica, etc.

El profesor H. Calderón indica que: “La desconcentración fue considerada, no hace mucho tiempo, en una fórmula intermedia entre la centralización y la

descentralización administrativa, pero, cualquiera del sistema o técnica de organización que se trate, puede utilizarlo, puesto que no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva”.<sup>16</sup>

Aparece como un fenómeno jurídico desligado del concepto de sistema administrativo. La desconcentración no se presenta como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, sino como una entidad jurídica con una específica conceptualización que le permite ser considerada como una forma de administrar en forma directa, respecto de otras instituciones similares, pero que dependen de un órgano determinado de decisión política.

Los órganos desconcentrados no gozan de una autonomía propia, sino de una facultad eminentemente técnica, puesto que en esta variante de administrar, no desaparece del todo la jerarquía administrativa, el órgano sigue dependiendo de las directrices, de las políticas y en la mayoría de casos del presupuesto del órgano del que dependan.

Desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico a través de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión, por naturaleza técnicos.

---

<sup>16</sup> **Ob. Cit.** Pág. 202

Para definir con más precisión el concepto de desconcentración es necesario como medida previa, señalar los diversos criterios que permitan su real conceptualización.

*Ya no puede ser considerado como intermedio o de transición:* En principio fue considera la desconcentración como una etapa intermedia con matices comunes entre los dos principales sistemas de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal y la descentralización o sistema de los entes personificados, que admiten una multitud de variantes y gradaciones. Pero la desconcentración importa un desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, no importando que clase de sistema se trate, se trata de etapa de mínima de descargo de actividades, no lo podemos apreciar como un tercer género entre los sistemas de organización.

*Criterio de la variante de los sistemas de organización:* Se entiende a la desconcentración como una variante atenuada de los sistemas de centralización, descentralización y autonomía administrativa, como una derivación tenue del vínculo jerárquico, que no presenta los caracteres de un mero sistema o técnica de organización administrativa, sino una institución jurídico-administrativa que depende de las directrices del superior, que puede ser el presidente, un concejo municipal, el consejo superior universitario, etc.. La atribución únicamente de competencia a un órgano dentro de un sistema

determinado supone una limitación, distorsión o debilitamiento de los poderes jerárquicos.

*Criterio técnico organizativo.* Considera a la desconcentración como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para ejecutar actos que comprometen a personas públicas, es atribuida a los agentes jerárquicos inferiores subordinados a la autoridad central. La desconcentración debe oponerse a la concentración, como dos técnicas diferentes para la organización de los servicios públicos. Este criterio no considera a la desconcentración desde un punto de vista jurídico, sino de ciencia de la Administración que procura evitar la burocrática en un sistema centralizado.

*Criterio de la distribución de competencias:* La desconcentración es enfocada, desde un estricto punto de vista jurídico, como una distribución de competencias hacia órganos enmarcados en un determinado sistema de organización administrativa. En este sentido se puede decir que la desconcentración es aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de los sistemas de organización administrativa sea o no centralizado con exclusividad, sin ocupar la cúspide de la misma. Esta institución jurídica, como ya lo indicamos, puede darse en un régimen centralizado o descentralizado, pues la conveniencia de la desconcentración se

presenta en todas las organizaciones administrativas, dado que la administración moderna debe descongestionar los órganos superiores mediante el traspaso de competencia.

El criterio que más se acerca a los reales cometidos de los órganos desconcentrados, es el que establece que, más que un sistema de organización es la delegación de competencias administrativas, que es el problema más grave que presenta nuestro sistema, especialmente la centralización administrativa exagerada.

Para el Profesor H. Calderón la centralización es: "Aquel sistema o forma de organización administrativa, que se basa en el concentración del poder de mando y en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado en una sola persona todo el poder de mando y decisión y que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República)."<sup>17</sup>

### 2.3. La descentralización

Existen muchas definiciones de la descentralización administrativa pero la más puntual y precisa para este trabajo es la del profesor H. Calderón la cual indica que: "Es un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole

---

<sup>17</sup> **Ob. Cit.** Pág. 201

independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración.”<sup>18</sup>

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Y desde el punto de vista jurídico muy general, la descentralización es la facultad que se le otorga a las entidades públicas diferentes del Estado, para gobernar por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan de manera independiente, en nombre propio y bajo estricta responsabilidad.

La creación de órganos descentralizados tiene que necesariamente ser por leyes especiales, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política, con una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso, con personalidad jurídica propia distinta a la del Estado, manejo de un presupuesto propio, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social.

---

<sup>18</sup> **Ob. Cit.** Pág. 220

Por ello, esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos personificados, desvinculados en mayor grado de la administración pública centralizada.

Diferencia entre descentralización y desconcentración:

La descentralización ha sido de alguna manera confundida con la desconcentración, por lo que es preciso establecer sus diferencias a partir de la idea que la descentralización, consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esa función a un órgano de menor jerarquía, pero que no ha de pertenecer al mismo órgano que lo creó.

Desde el punto de vista jurídico y legal descentralizar implica la creación de un nuevo centro de gestión, al cual se le asignan facultades que fueron sacadas de un centro anterior; desconcentrar, por su parte, implica evitar la concentración de facultades, sin que necesariamente implique la creación de un nuevo centro de decisión.

Cuando se habla de la necesidad de descentralizar a los ministerios de Estado, trasladándose competencias a las gobernaciones departamentales, la idea es evitar la concentración de las oficinas en un lugar geográfico, por lo que

jurídicamente se debe hablar de desconcentración. No se trata de descentralización porque ella implica, como se estudió, la creación de órganos con personalidad jurídica propia distinta del Estado y que no forman parte de la administración pública centralizada.

Con la descentralización, se trata de la creación de entes jurídicos diferentes, que por necesidades técnicas, administrativas, financieras o jurídicas, son creados para la realización de actividades especiales, que no es conveniente realizar por la administración centralizada, cuya estructura impide la celeridad y la especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente nuevo y diferente.

Desde el punto de vista financiero y patrimonial la descentralización se establece por la conveniencia de afectar determinado patrimonio a la realización de fines específicos, con un ejercicio ágil y especializado, dentro de los lineamientos que en forma general se establecen, generalmente en la ley de creación.

En general hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos COLEGIADOS; pero hay otras que son descentralizadas pero que se dirigen en forma unipersonal, a través de un director.

Cuando se trata de órganos colegiados, existe un órgano unipersonal que es el de EJECUCION, el Presidente de la Junta Directiva, el Gerente, etc.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir una actividad de control o de tutela, pero que siguen siendo estatales.

#### 2.4. La autarquía

Es la capacidad de administrarse a sí mismo. La entidad autárquica recibe la ley de afuera, no se da sus propias normas. Los entes autárquicos nacen por ley o por decreto y dependen del Estado Nacional. La autarquía puede ser:

1. Territorial: supone una base geográfica en la cual el ente desarrolla su actividad (municipios).
2. Funcional o por servicios: supone una diferencia con base técnica.
3. Administración Pública descentralizada. (autoridades autárquicas).

## 2.5. La autonomía

La autonomía administrativa es un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 134, al regular la descentralización y la autonomía se establece que: el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. No se pierde el vínculo ni la categoría de entidades estatales.

La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se considera únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.

Lo especial de la norma constitucional es que para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República (una mayoría calificada).

## 2.6. Sistema en el gobierno local

La tendencia de los Estados modernos apunta a lograr la descentralización de la administración pública y los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración pública centralizada, la que siempre ha traído como consecuencia dificultades para cualquier Estado; es por ello que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales (municipalidades).

Los principales Sistemas del gobierno municipal son los siguientes:

### a. Sistema de democracia directa

En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como Cabildo Abierto.

En los municipios pequeños es en donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, los que sí se dan en las grandes urbes, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios.

Actualmente nuestro Código Municipal regula lo relativo al Cabildo Abierto, que en la actualidad no se puede aplicar por lo extenso de las poblaciones de los municipios.

b. Sistema de democracia representativa

La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde o intendente en una forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población. Actualmente es el sistema que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se prestan en las grandes urbes. Es indispensable este sistema para la prestación de los servicios públicos municipales, que las grandes metrópolis necesitan.

c. Sistema democrático, colegial o inglés

Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde mayor, consiste en un designado por el Concejo para

presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene su carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más de dignidad que de poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra y que son especialmente en cada rama.

#### d. Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés

Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en aquel hay confusión de poderes y en el francés existe la verdadera separación de los mismos, aún cuando en ambos existe la forma democrática.

Se observa una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el concejo electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

Existe una notoria diferencia entre el sistema colegial inglés y el francés, pues mientras en el primero hay concentración de poderes, en el segundo la nota diferencial consiste en la separación de ellos. Siendo designados por sufragio

y además se encuentra integrado por los siguientes elementos: Alcalde, adjuntos sus consejeros. Es el Alcalde y los adjuntos consejeros los que constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad municipal, que tiene una función propia y específica de decisión, lo que no se observa en el otro sistema.

#### e. Sistema autoritario o alemán

Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

El sistema alemán, tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio

En cuanto a la estructura del mismo sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo los siguientes: El concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el que asumía la

autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistrat, aunque era elegido por el concejo, actuaba con cierta independencia.

Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en su sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se vieron en la necesidad de incorporar a su gobierno municipal, a elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.

#### Sistema de Gobierno local en Guatemala

Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones

por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.

Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la administración municipal, obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, ellos son:

- a) Órganos deliberantes; y
- b) Órganos ejecutivos.

En los sistemas modernos municipales, el poder del concejo se encuentra en el órgano deliberativo, aún cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido; ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, especialmente lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos.

Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a cierta reglamentación dada por sus leyes que determinan su creación y funcionamiento, actuando en una forma semejante, pero la diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes y los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas

leyes locales, pero la facultad para dictarse emanan del poder del Estado, por ser el Municipio parte integrante de éste.

El órgano deliberativo comunal, es pluripersonal y es denominado Concejo o ayuntamiento siendo por naturaleza deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

El órgano ejecutivo comunal: Este órgano es unipersonal a diferencia del deliberante que es pluripersonal. El órgano ejecutivo denominado así, por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

## CAPÍTULO III

### 3. El Municipio

En la actualidad el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que surgió hace muchos milenios de forma natural y espontánea tras del transito de la evolución de la familia hacia organizaciones hacia organizaciones sociales más amplias.

El vocablo municipio proviene del latín *municipium*, resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo por lo que etimológicamente hacia referencia a la forma organizacional de una comunidad aislada mediante la cuál sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias.

Dice el maestro Fernández Ruiz, “El municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la

sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternidad y la tribu.”<sup>19</sup>

El origen del municipio es incalculable y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos aun habiendo indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización se desarrolló como forma de organización político-social.

Se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias, entre las cuales destacan las que sostienen el origen divino del municipio:

-Las naturalistas o sociológicas

-Jurídicas o formalistas

-Administrativistas.

#### a. Teorías del origen divino del Municipio

El origen del ente municipal es atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato o próximo del municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana; “La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma

---

<sup>19</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Servicios públicos municipales**, Pág. 41.

los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.

#### b. Teorías lusnaturalistas o sociológica

Esta parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades básicas humanas: familia, municipio Estado, razón por la que su aparición posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que resulta inadmisibles porque en semejante supuesto el municipio habría sido Estado cuando en realidad, la ciudad-Estado de la antigua Grecia y de la Europa renacentista no fue municipio sino Estado que asumía la competencia reconocida como municipal.

Bajo esa interpretación lus naturalista, la institución municipal tiene una competencia específica derivada de un ámbito de actuación propio, no delegando y, en consecuencia está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera autónoma, aún subordinando a la sociedad fundamental superior que es el Estado. Conforme a esto la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales y no atribuidas, los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central

### c. Teorías jurídicas o formalistas

Según esta teoría el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la Ley.

La creación del municipio de acuerdo con esta teoría viene a ser resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal.

Dentro de esta corriente podemos afirmar que el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ópticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan.

### d. Teorías administrativistas

En esta, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región, que representa una forma organizacional,

conforme a la cuál se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder.

### 3.1. Definición de Municipio

Desde el punto de vista legal y constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía facultades especiales.

Enfatiza el profesor H Calderón: “Podemos definir al municipio en Guatemala, como lo establecía el derogado Código municipal guatemalteco, un conjunto o grupo de personas caracterizadas por sus relaciones de vecindad permanentes, asentadas en un territorio determinado, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”<sup>20</sup>

De conformidad con el Código Municipal la naturaleza del municipio es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

---

<sup>20</sup> Calderón Morales Hugo Haroldo, **Derecho administrativo**, Pág.176.

En ejercicio de la autonomía que la constitución garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obteniendo y disponiendo de sus recursos patrimoniales atendiendo servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y “la emisión de sus ordenanzas y reglamentos” que en el caso de este trabajo de investigación es de suma importancia mencionar.

Por otra parte desde el punto de vista doctrinario podemos definir al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado con un gobierno autónomo, propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

El municipio, dice el maestro Fernández Ruiz, ha sido objeto de numerosas definiciones, que en última instancia pudieran separarse en dos grandes vertientes propuestas por el profesor argentino Horacio Daniel Rosatti: la primera considera al municipio como una categoría jurídica por presencia, habida cuenta que se impone y existe porque no puede no existir y nace de la necesidad, por lo que se identifica como una comunidad primaria surgida

ineluctablemente por las relaciones de vecindad; la segunda, en cambio, considera al municipio como una categoría jurídica por consecuencia, toda vez que es impuesta y existe porque, pudiendo no existir, es conveniente que exista y nace de la subsidiaridad; en consecuencia, interpreta al ente municipal como una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.<sup>21</sup>

Para el autor mexicano Gabino Fraga, que sigue la segunda de las corrientes dice que: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>22</sup>

### 3.2. Características

El servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuáles se desnaturaliza o desvirtúa, el estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales en cualquier caso que este se individualice.

Los caracteres jurídicos esenciales del servicio son:

---

<sup>21</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Seguridad pública municipal**, Pág. 37.

<sup>22</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, Pág. 220.

- 1) Generalidad
- 2) Igualdad
- 3) Regularidad
- 4) Continuidad
- 5) Obligatoriedad
- 6) Adaptabilidad
- 7) Permanencia y
- 8) Gratuidad

Los cuáles se definen de la siguiente forma:

a) Generalidad

Esta es la garantía del derecho a exigir su prestación que tienen todos los habitantes. Es el fin en sí mismo del servicio, que nace para satisfacer la necesidad general o colectiva; esta también se conoce como universalidad, en sí consiste en la posibilidad de que todos los habitantes lo utilicen, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, como el pago de las tasas o tarifas sin más límite que la capacidad propia del mismo prestador del servicio.

b) Igualdad

Esta es también llamada uniformidad, es consustancial a todo servicio público y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse discriminadamente a todos

sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

Esta tanto como la generalidad son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos a través de instrumentos como lo es la Declaración Universal de Derechos Humanos.

#### c) Regularidad

Esta significa que la prestación debe regirse de acuerdo a un reglamento previo que marque los límites de los derechos de los sujetos parte de la relación del servicio público. Es la norma que garantiza la organización para la prestación, no es la organizaron en sí misma.

El servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, anormal, anómalo y deficiente.

#### d) Continuidad

Es la operatividad de prestar el servicio cada vez que la necesidad se haga presente, o que se efectúe oportunamente.

Se debe recordar la posibilidad de la existencia de necesidades absolutas y relativas. Esta característica ha generado algunos límites en el ejercicio de derechos constitucionales como la huelga, el derecho a la propiedad y el de libre asociación, reglamentados para estos casos a efectos de no generar eventuales interrupciones en la prestación del servicio público.

Algunos servicios públicos tienen un programa de prestación intermitente, sin que jurídicamente se pueda interpretar como interrumpido el servicio, cuando, conforme a su programa, no se realiza la prestación del mismo, tal es el caso del alumbrado público cuya prestación se suele programar de la puesta a la salida del sol del día siguiente.

#### e) Obligatoriedad

Por imperio constitucional las autoridades proveen a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, entonces se sobreentiende su existencia. Es el Estado el responsable último y obligado de la satisfacción de las necesidades generales, colectivas y sociales. Ésta entraña tanto el deber del estado o a quien se le haya concesionado el servicio público el servicio público de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que esta destinado a satisfacer, como la obligación imperiosa del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública, o durante el

plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de personas individuales o jurídicas.

#### f) Adaptabilidad

Esta es conocida también como mutabilidad, la adaptabilidad del servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones de la prestación del servicio público y de aprovechar los adelantos tecnológicos.

#### g) Permanencia

La permanencia del servicio público, que puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras exista la necesidad de carácter colectivo o general que debe satisfacer, para el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

#### h) Gratuidad

Por lo que ve la Gratuidad, se cree que este es uno de los caracteres esenciales del servicio público, pero no puede considerarse como tal, porque el servicio público a cargo de particulares o del propio Estado, por definición esta animado por el propósito de lucro o por el resarcimiento de los costos, cuando

lo presta el propio órgano administrativo, lo cuál hace que la gratuidad ya no sea un elemento del servicio público.

### 3.3. Elementos

Los elementos son las partes integrantes de un todo algunas de naturaleza esencial sin las cuáles sería imposible su existencia, en este caso en concreto el Municipio, para el cual sus elementos son:

#### a) La población

Este, sin lugar a duda, es el elemento más importante del municipio dado que es el elemento humano o bien, la población, porque un territorio sin habitantes no podría ser municipio; esta población municipal no es un conjunto cualquiera de personas, se trata de un conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionados en razón de vecindad.

La población del municipio esta constituida por los habitantes de una circunscripción municipal (vecinos y transeúntes), el vecino es la persona individual que tiene residencia continua por mas de un año en la circunscripción territorial municipal y el transeúnte es la persona que se encuentra

accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad y residencia en otro municipio.

Una observación muy puntual a este tema es que no todos los habitantes del municipio tienen la calidad de vecinos dentro de la circunscripción territorial municipal, pueden ser también guatemaltecos de origen, guatemaltecos, extranjeros residentes y extranjeros turistas.

b) El territorio:

Este constituye la circunscripción territorial en donde se asienta la población del municipio; al igual que la población el territorio es un elemento esencial, es el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico municipal y de asentamiento de la población este espacio territorial debe ser propio y exclusivo ya que no se puede confundir con otro territorio o municipios, pero siempre siendo parte del territorio del estado; el municipio es la base de la división territorial del Estado.

El territorio municipal no tiene específicas medidas todos son de diversas superficies territoriales; dentro del mismo municipio se encuentran otras subdivisiones territoriales:

- a) Aldeas
- b) Cacerios
- c) Parajes

- d) Cantones
- e) Barrios
- f) Zonas
- g) Colonias
- h) Lotificaciones
- i) Parcelamientos urbanos y agrarios
- j) Microrregión
- k) Fincas
- l) Distritos metropolitanos
- m) Mancomunidades de municipios, entre otras...

c) La autoridad

La constitución política de la república deja establecido que el poder proviene del pueblo, únicamente lo delega para su ejercicio en las instituciones estatales. El poder es un elemento esencial, aún cuando es intangible, el ejercicio del poder municipal es autónomo y se deposita en las autoridades de gobierno municipales.

La actividad ejercida de la autoridad municipal en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales, propias de las comunidades municipales se realizan estrictamente dentro de su circunscripción territorial.

La autoridad administrativa municipal radica especialmente en el alcalde y el concejo municipal, son los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio; colateralmente existe también en la organización municipal órganos administrativos colegiados como las juntas directivas de los órganos colegiados municipales, el juzgado de asuntos municipales, el RENAP, direcciones, coordinaciones y jefaturas, todo ello dependiendo de la extensión del municipio y del número de habitantes, depende la organización del municipio.

d) La comunidad organizada

Esta es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil, no lucrativas, que tiene vida jurídica para colaborar con el desarrollo del municipio. La organización comunitaria ha alcanzado mucha importancia a través de las sociedades civiles o las asociaciones de vecinos. En este tipo de organización encontramos a las ONG's, por donde en los últimos años se ha canalizado la mayoría de ayuda de instituciones internacionales.

e) La capacidad económica:

Cuando la norma establece que uno de los requisitos del municipio es la capacidad económica, no se refiere al ente municipal en sí, sino a la capacidad que los habitantes tienen para aportar, a través de los arbitrios y tasas

municipales, para el sostenimiento operativo del ente municipal, sino también para la realización de la obra de infraestructura y la prestación de los servicios públicos que requiere la población municipal.

Es indispensable que los municipios cuenten con estos requisitos mínimos puesto que se trata de órganos del Estado, cuya finalidad es la de llevar bienestar a su población en general y dependientes, y si no cuenta con los recursos necesarios o indispensables no es posible la realización de esta finalidad.

#### f) El ordenamiento jurídico municipal

No obstante que se han mencionado los elementos insustituibles del municipio debe tomarse en cuenta que existen elementos importantes que deben mencionarse ya que son de vital importancia, toda vez que resulte indispensable la presencia de otro elemento, que regule con carácter obligatorio y coercitivo la organización y funcionamiento del municipio, la relación de este con el resto de organismos del Estado, con otros municipios, y especialmente con los vecinos; que determine obligaciones y derechos a cargo y a favor del municipio.

Se trata de un elemento esencial del municipio constituido por su orden jurídico específico, integrado en primer lugar, por supuesto, por la Constitución Política

de la República de Guatemala, especialmente el Código Municipal, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del concejo municipal, de observancia general en el ámbito del municipio.

El municipio no podría sobrevivir sin el orden jurídico, porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencias, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

En consecuencia esa normativa jurídica es la que le da la existencia misma al gobierno municipal y a todas las relaciones que se deriven del que hacer municipal. Es de destacar que todas esta normativa dentro del cual se desenvuelve el municipio, son normas que pertenecen del derecho administrativo, aunque ya en países desarrollados como España las normas que atañan a la organización municipal, se denomina como la ciencia del derecho municipal, como una ciencia autónoma.

#### g) El patrimonio del Municipio

El patrimonio municipal es el que constituyen los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal, como: Los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, de

conformidad con la Ley que regula la distribución [El 10% de conformidad con el artículo 256 de la Constitución]; el producto de impuestos que el Congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas; tasas, Etc.

#### h) El elemento teleológico del municipio

La administración municipal, para la discusión y solución a sus propias necesidades, como toda organización sociopolítica tiene un telos. Este es otro de los elementos indispensables del municipio, el *ELEMENTO TELEOLOGICO*, que consiste en la finalidad, que se sintetiza en: Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado (bienestar general o bien común); ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, fortalecimiento de su patrimonio económico y preservación de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.

El fin del municipio es doble, pues en primer término radica en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dadas por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; relación que

permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado de sus vecinos –o cuando menos en el sector más influyente de los mismos-, de la supervivencia del municipio.

El fin del municipio, se cumple a través de la prestación de los servicios públicos y obras indispensables para la satisfacción de las necesidades más elementales de carácter general de su población. Recordemos que el servicio público es el medio por el cual se realiza la finalidad de la administración. La prestación de los servicios públicos, para la satisfacción de necesidades colectivas de los habitantes del municipio, generada por la convivencia entre vecinos, se insertan como un elemento indispensable para el cumplimiento del telos municipal, la autoridad municipal es el prestador nato de todo servicio público que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal, de conformidad con el Orden jurídico del municipio.

A la par del servicio como medio de cumplimiento finalista, se encuentra también, la realización de obras municipales, entendiéndose por aquella llevada a cabo por el ente municipal o en su nombre, sobre un inmueble propiedad del municipio, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno municipal y administración del mismo, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos de la municipalidad, o al uso público de su población.

Como indica Rogelio Can citado por el profesor H. Calderón: “Se tiene como parte de la administración Pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito Municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado de la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con ésta consideración, la administración municipal aparece entonces, como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación.”<sup>23</sup>

### 3.4. El Municipio en Guatemala

Constitucionalmente se establece la división administrativa del territorio de la república de Guatemala, y se regula en su artículo 223, el que indica: *“El Territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios...etc.”*

---

<sup>23</sup> Ob. Cit. Pág. 169.

Establece las regiones y les crea sus órganos administrativos. Establece la Constitución Política, que los municipios en Guatemala son instituciones autónomas y como tales les corresponde:

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

(Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Establece la Constitución Política, que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo Municipal, el cual se encuentra integrado por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales. (Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

De conformidad con las Reformas emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, aprobadas por Consulta Popular, se reforma el artículo 254 y se cambia la denominación de *CORPORACION MUNICIPAL*, por el de *CONCEJO MUNICIPAL*, cambiando la denominación del órgano colegiado que gobierna la Municipalidad. Se eliminan la clasificación de las municipalidades que se encontraban reguladas en el artículo 256, eliminando las categorías

municipales. Asimismo, se aumenta el porcentaje que debe el gobierno asignarles a dichas municipalidades del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, de un 8% a un 10%.

En el año dos mil dos el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto 12-2002, mediante el cual decreta el nuevo Código Municipal. Dicho Código queda contenido ciento setenta y ocho artículos. La consideración más importante es la que establece, el decreto, que con base en proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de la administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de Guatemala, la cual se caracteriza como unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe. Y con estas consideraciones, del todo válidas, el Congreso emite el nuevo código

Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones

por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.

Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la administración municipal, obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, ellos son:

Órganos deliberantes; y

Órganos ejecutivos.

En los sistemas modernos municipales, el poder del Concejo se encuentra en el órgano deliberativo, aún cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido; ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, especialmente lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos.

Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a cierta reglamentación dada por sus leyes que determinan su creación y funcionamiento, actuando en una forma semejante, pero la diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes y los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas

leyes locales, pero la facultad para dictarse emanan del poder del Estado, por ser el Municipio parte integrante de éste.

El órgano deliberativo comunal, es pluripersonal y es denominado Concejo o ayuntamiento siendo por naturaleza deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

El órgano ejecutivo comunal. Este órgano es unipersonal a diferencia del deliberante que es pluripersonal. El órgano ejecutivo denominado así, por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

Existen varios elementos en Guatemala que la Constitución establece a la autonomía municipal los cuales el profesor Hugo H. Calderón distribuye de la siguiente manera:

a) Elegir a sus propias autoridades

La propia Constitución establece que parte de la autonomía municipal, es el derecho de su población de elegir a sus propias autoridades, en este sentido

también hay que hacer un análisis de lo que para el efecto establece nuestras leyes electorales.

El Artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula la conformación de las municipalidades, el que establece:

Cada Corporación Municipal se integrará con el alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes, así:

- a) Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes.
- b) Dos síndicos, siete concejales titulares, un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil.
- c) Dos síndicos, cinco concejales titulares, un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y menos de cincuenta mil.
- d) Dos síndicos, cuatro concejales titulares, un síndico suplente y un concejal suplente, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

El concejal primero sustituye al Alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste.

Los concejales suplentes sustituyen a los concejales titulares en ausencia temporal o definitiva de éstos en su orden.

Si por cualquier razón no hubiere suplente para llenar un cargo vacante, se considerará como tal a quien figure a continuación del que debe ser sustituido en la planilla del respectivo partido y así sucesivamente hasta integrar concejo.

Si en la forma anterior no fuere posible llenar la vacante, se llamará como suplente a quien habiendo sido postulado como concejal o síndico en la respectiva elección, figure en la primera que haya obtenido el mayor número de votos, entre los disponibles. En ambos casos el Tribunal Supremo Electoral resolverá las adjudicaciones y acreditará a quien corresponda.

El Artículo 207 establece el período en el cual las autoridades municipales fungirán en el cargo.

Al quedar eliminadas por la consulta popular, las categorías municipales, también cambian los períodos y en general el período para todas las municipalidades es de *CUATRO AÑOS*.

Para la adjudicación de los cargos el Artículo 208 del mismo cuerpo legal establece: Las operaciones matemáticas realizadas para determinar la adjudicación de cargos por los diferentes sistemas de comicios regulados en

esta ley, quedarán consignadas en acta especial de la respectiva Junta Electoral Departamental o del Tribunal Supremo Electoral, según el caso con intervención optativa de los fiscales de las organizaciones políticas acreditadas para el efecto.

Aquí es donde se confirma el sistema de gobierno municipal en donde se encuentra representados los miembros de la comunidad del Municipio, a través de un órgano colegiado, en el que sus decisiones se toman por la deliberación y el voto.

#### b) Obtener y disponer de sus recursos

La primera pregunta que se viene a la mente es ¿Cuál es el patrimonio del municipio?; la segunda pregunta ¿de dónde provienen los recursos que utilizan las municipalidades para el logro de su finalidad?; la respuesta es muy sencilla, de los aportes que la propia Constitución designa del 10% que el Ejecutivo tiene que repartir entre las municipalidades, de los arbitrios, las tasas, las multas por faltas administrativas, que la población del municipio aporta a su ente administrativo.

Todo lo relacionado con la hacienda municipal lo encontramos regulado en normas constitucionales, en normas ordinarias y en reglamentos.

Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio. Cuando esta Norma se refiere a los ingresos y egresos se entiende como el patrimonio del Municipio. (Art. 199 del Código Municipal).

Los ingresos del Municipio los podemos clasificar en la siguiente forma:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio;
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- e) El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales;
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o que tengan su sede en el mismo;
- g) Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos;
- h) Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales,

- i) Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal,
- j) Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional;
- k) Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio;
- l) Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales;
- m) Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios;
- n) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales;
- 1. ñ) Los provenientes de las donaciones;
- o) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado;
- p) El precio de la venta de bienes inmuebles;
- q) El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles;
- r) El ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y,
- s) Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales;

(Art. 100 del Código Municipal).

Existe otro principio que se encuentra inmerso en el actual Código Municipal, el que consiste en el Principio de *LEGALIDAD*, mismo que encontramos en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud al Concejo Municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido.

(Artículo 101 del Código Municipal)

Las contribuciones por mejoras es un medio con el que cuentan las municipalidades para que los vecinos de un municipio le reintegren todas aquellas obras que la administración realizan y que en forma directa benefician los inmuebles en un área de influencia, que determinan los reglamentos; en obras como por ejemplo un paso a desnivel, el área de influencia se delimita en kilómetros cuadrados alrededor de la obra.

El 10% constitucional que se les deben otorgar a las municipalidades, surge como una forma de fortalecer económicamente a las municipalidades y capitalizarlas a través del cobro de construcción por mejoras.

Así lo establece el Código Municipal: “Los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder del costo de las mejoras. El reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro.

Los ingresos por concepto de contribuciones, tasas administrativas y de servicios, de rentas y los provenientes de los bienes y empresas municipales preferentemente se destinarán para cubrir gastos de administración, operación y mantenimiento y el pago del servicio de deuda contraída por el Concejo Municipal para la prestación del servicio de que se trate.

Al producto de las contribuciones anticipadas para la realización de obras de urbanización no podrá dársele ningún otro uso o destino. (Artículo 102 del Código Municipal)

El Organismo Ejecutivo también puede crear obras dentro del municipio, pero estas obras tienen que realizarse con competencias exclusivas de éste; estos

servicios y obras no pueden ser cobrados a las municipalidades, especialmente cuando se trata obligaciones gubernamentales, centros de salud, escuelas, carreteras, etc.

El Código Municipal así lo establece: Cuando se hagan inversiones con fondos del gobierno central en la planificación, programación y ejecución de proyectos tendentes a establecer o mejorar servicios en el municipio, la municipalidad no está obligada a reintegrarlos, a menos que exista un convenio preestablecido, aprobado por el Concejo Municipal.

Las entidades del gobierno central, descentralizadas y autónomas, deberán celebrar convenios de ejecución de obras civiles con las municipalidades del país y mancomunidades de municipalidades. (Artículo 103 del Código Municipal).

Existen impuestos que el propio Estado le traslada a las municipalidades, tal el caso del Impuesto Único Sobre Inmuebles.

El Congreso de la República de Guatemala emitió el DECRETO NUMERO 15-98, en el que

El Congreso de la República pone en vigencia el Decreto Número 122-97 del Congreso de la República Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, y

considera que se ha producido una crisis de interpretación respecto a la obligación tributaria vinculada con los bienes inmuebles, lo que pone en grave peligro la paz social, por lo que se consideró necesario derogarlo.

Considera el Congreso que el Programa de Reorganización Nacional contempla dentro de los objetivos de la Política Fiscal, modernizar la estructura y administración tributaria, y que es necesario adecuar la legislación referente a la contribución sobre bienes inmuebles, para cumplir con el mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece que el sistema tributario debe ser justo y equitativo.

Con el objeto de integrar los mecanismos que gravan la propiedad inmueble por parte de las municipalidades como parte del Estado, e incorporar el concepto de descentralización en la administración municipal.

Que se requiere establecer nuevos mecanismos que sean más eficientes en la revaluación de los inmuebles, así como modernizar la administración, registro, control, supervisión y fiscalización del Impuesto Único Sobre Inmuebles, para que llegue directamente a los vecinos.

Se estableció un impuesto único anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República de Guatemala.

A los impuestos con destino específico que el Congreso de la República decreta en beneficio directo del municipio, no podrá dárseles otro destino. En el caso de aquellos impuestos cuya recaudación le sea confiada a las municipalidades por el Ministerio de Finanzas Públicas, para efectuar su cobro, requerirá de la capacitación y certificación de dicho ministerio.

Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de pago de arbitrios o tasas a las personas individuales o jurídicas contribuyentes, salvo la propia municipalidad y lo que al respecto establece la Constitución Política de la República.

El Concejo Municipal podrá resolver, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes del total de los miembros que lo integran, la condonación o la rebaja de multas y recargos por falta de pago de arbitrios, tasas y otras contribuciones y derechos, siempre que lo adeudado se cubra en el tiempo que se señale. (Art. 105 de la Ley del IUSI).

Los bienes y valores que constituyen la hacienda municipal, son propiedad exclusiva del municipio y gozan de las mismas garantías y privilegios que los bienes y valores propiedad del Estado. (Art. 106 de la Ley de IUSI).

La municipalidad tiene la administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

Las Municipalidades, por efecto de su autonomía, pueden constituir sus depósitos en las entidades bancarias y financieras autorizadas por la Superintendencia de Bancos. Esta decisión debe ser acordada por lo menos con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes del total de miembros que integran el Concejo, conforme los criterios de oportunidad, eficiencia, solidez y rentabilidad. Los depósitos que se realicen en las entidades bancarias o financieras deberán contratarse con una tasa de interés que esté por arriba del promedio de tasa pasiva que reporte el Banco de Guatemala al momento de realizar la operación.

La venta, permuta y arrendamiento de bienes del municipio está sujeta a las disposiciones que la Ley de Contrataciones del Estado y demás leyes fiscales, establecen, para los bienes del Estado, entendiéndose que las atribuciones que en el mismo corresponden al Ministerio de Finanzas Públicas serán aplicables al Concejo Municipal.

La resolución que disponga la venta, permuta, arrendamiento inscribible, o apruebe el remate de bienes del municipio, será emitida con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes del total de miembros que integran el Concejo Municipal, salvo que se trate de bienes y servicios producidos por la municipalidad, sus unidades de servicio y sus empresas, en cuyos supuestos se aplicará lo que disponen las normas sobre la libertad de comercio. (Art. 108 Ley del IUSI)

El gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal; en todo caso, los mecanismos deben basarse en lo indicado en el Título IV, Capítulo I de este Código. (Art. 109 de la Ley del IUSI).

c) Atender los servicios públicos locales

Hay que hacer una enumeración de los servicios públicos, que la norma ha denominado como los *SERVICIOS PROPIOS* de las municipalidades; estos se encuentran enmarcados en el Código Municipal vigente.

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato;
- b) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio;
- c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;

- d) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;
- e) Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio;
- f) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;
- g) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- h) Administrar la biblioteca pública del municipio;
- i) Gestión y administración de farmacias municipales populares;
- j) Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios;
- k) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;
- l) La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- m) La prestación del servicio de policía municipal; y,
- n) La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.
- o) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;

En este caso hay que distinguir que muchas de estos servicios públicos propios de las municipalidades no deben confundirse con las que corresponden al Ejecutivo, las municipales son de orden local y las del Ejecutivo con a nivel nacional en todo el territorio de la república de Guatemala.

#### d) El ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial del municipio va desde las calles que son propiedad municipal, parques, aceras y edificios, pero además tiene la obligación de ordenar su territorio a través de la autorización de construcción de viviendas urbanas, edificios privados, bodegas para industria y comercio y asentamientos humanos. Como la finalidad es el BIEN COMUN, debe atender, aparte de los servicios el ordenamiento adecuado, tales como el cuidado que en áreas residenciales no exista industria, por cuestiones de salud de su población, que las construcciones de vivienda cuenten con las áreas mínimas, ventilación, higiene, seguridad, etc.

Para este efecto el propio Código Municipal deja regulada la competencia que para tal efecto debe ejercer.

La municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio en los términos establecidos por las leyes. Las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualquier otra forma de desarrollo urbano o rural que pretendan realizar o realicen el Estado o sus entidades o instituciones autónomas y descentralizadas, así como las personas individuales o jurídicas que sean calificadas para ello, deberán

contar con la aprobación y autorización de la municipalidad en cuya circunscripción se localicen.

Tales formas de desarrollo, además de cumplir con las leyes que las regulan, deberán comprender y garantizar como mínimo, y sin excepción alguna, el establecimiento, funcionamiento y administración de los servicios públicos siguientes, sin afectar los servicios que ya se prestan a otros habitantes del municipio:

- a) Vías, calles, avenidas, camellones y aceras de las dimensiones, seguridades y calidades adecuadas, según su naturaleza.
- b) Agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución.
- c) Energía eléctrica, alumbrado público y domiciliario.
- d) Alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias.
- e) Áreas recreativas y deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros, y centros de salud. (Artículo 142)

e) Cumplimiento de sus propios fines.

Cuando se habla de cumplimientos de finalidades, estamos hablando del elemento *TELEOLÓGICO*, puesto que el telos que persigue el municipio es, precisamente, el que pretende el Estado en General, que es el *BIEN COMUN* o

*BIENESTAR GENERAL* de su población, a través de los servicios públicos y obras que presta el órgano de gobierno “*LA MUNICIPALIDAD*”.

Dentro de los elementos que integran el municipio, la organización el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos es un tema de especial atención ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo (elección de órganos) y del propio principio de autonomía local (capacidad de auto-organización).

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del Municipio. Así pues, al Concejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios.

El Municipio no puede ser, ni en las poblaciones más pequeñas, un simple y único, es decir un organismo unicelular. Son tantas y tan variadas las resoluciones que diariamente deben adoptar los concejos para ejercer efectivamente sus funciones de gobierno y administración municipales, que no es imaginable que todas esas resoluciones puedan ser adoptadas por el Concejo reunido en Consejo Plenario. Aunque estuviera permanentemente reunido, probablemente no daría abasto.

El ordenamiento ha configurado la organización municipal como una estructura compleja. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el Concejo, pero éste no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos. El Concejo actúa, precisamente, por medio de la actividad de los órganos que lo forman. Por tanto, el establecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el Concejo pueda actuar.

También hay que tener en cuenta que, tanto desde un punto de vista jurídico como político, interesa determinar hasta qué punto una resolución, acto o acuerdo determinados, adoptados por un miembro o por un grupo de miembros del Concejo, expresa efectivamente la voluntad municipal. Este es uno de los otros retos de la organización municipal: establecer una estructura perfectamente delimitada de órganos municipales y distribuir entre ellos las atribuciones públicas que corresponden a los municipios, de manera que, en sus parcelas respectivas, cada órgano esté en condiciones de expresar la voluntad municipal.

La Constitución determina en su Art. 254 que los órganos que integran el Municipio son el Alcalde, los síndicos y los concejales. Por consiguiente, la Ley deberá regular y atribuir funciones a estos órganos municipales y la capacidad de auto-organización municipal desarrollará el resto de la organización municipal.

### 3.5. El gobierno municipal

La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración pública centralizada, la que siempre ha traído como consecuencia dificultades para cualquier Estado; es por ello que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes o gobiernos locales (municipalidades).

Los principales sistemas del gobierno municipal son los siguientes:

#### a. Sistema de democracia directa

En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como cabildo abierto.

En los municipios pequeños es en donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, los que sí se dan en las grandes urbes, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios.

Actualmente nuestro Código Municipal regula lo relativo al cabildo abierto, que en la actualidad no se puede aplicar por lo extenso de las poblaciones de los Municipios.

b. Sistema de democracia representativa

La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde o intendente en una forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población. Actualmente es el sistema que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se prestan en las grandes urbes. Es indispensable este sistema para la prestación de los servicios públicos municipales, que las grandes metrópolis necesitan.

c. Sistema democrático, colegial o inglés

Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el Ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde mayor, consiste en un designado por el Concejo para

presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene su carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más de dignidad que de poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del Ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra y que son especialmente en cada rama.

#### d. Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés

Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en aquel hay confusión de poderes y en el francés existe la verdadera separación de los mismos, aún cuando en ambos existe la forma democrática.

Se observa una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

Existe una notoria diferencia entre el sistema colegial inglés y el francés, pues mientras en el primero hay concentración de poderes, en el segundo la nota diferencial consiste en la separación de ellos. Siendo designados por sufragio

y además se encuentra integrado por los siguientes elementos: Alcalde, adjuntos sus consejeros. Es el Alcalde y los adjuntos consejeros los que constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad municipal, que tiene una función propia y específica de decisión, lo que no se observa en el otro sistema.

#### e. Sistema autoritario o alemán

Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

El sistema alemán, tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio.

En cuanto a la estructura del mismo sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo los siguientes: El concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el que asumía la

autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistral, aunque era elegido por el concejo, actuaba con cierta independencia.

Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en su sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se vieron en la necesidad de incorporar a su gobierno municipal, a elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.

### 3.6. El Concejo Municipal

#### a) Origen

Los concejos municipales actuales son la máxima autoridad en el municipio, llamados anteriormente corporación municipal, que deviene de la doctrina alemana, concepto equivocado, para nuestro medio, que fue rectificado en las reformas constitucionales, en las que se establece que la máxima autoridad de las municipalidades es el Concejo Municipal.

Corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc.

Semejante a la idea de corporación es la expresada con la voz “cuerpo”, si bien ésta se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad. Asimismo, en opinión de Alcubilla, según el cual se diferencia cuerpo y corporación, en que la corporación es una entidad que delibera y se arbitra en todos sus actos, y el cuerpo no concurre a sus fines sino por la actividad aislada de sus individuos, que en su organización dependen de la voluntad superior. El órgano colegiado es persona jurídica; el cuerpo es solo una entidad moral.

Se considera al concejo, según la clasificación que hace el derecho español, por cuanto, que como elemento esencial cuenta con un territorio determinado, llamándosele corporaciones de carácter territorial; por otra parte las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirven de límite a su actividad. En relación a las primeras, se establece que la corporación realmente ejerce su actividad en un territorio determinado, siendo este un elemento esencial del Municipio, por lo que es válido considerar que sus deliberaciones

necesariamente tendrán efecto como gobierno municipal en la sede y jurisdicción del mismo.

Con ello se afirma que el concejo municipal, es el órgano supremo de la administración municipal; que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

Los ayuntamientos o concejos municipales, como se han denominado, en su calidad de órganos supremos de la administración del gobierno local, cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia.

La función esencial de estos órganos, consiste en su manifestación de voluntad, vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos, etc., y surte efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.

Las decisiones del Concejo necesitan siempre un quórum legal que consiste en la simple mayoría; pero además de este quórum existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante, por ejemplo, la enajenación

de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal.

Fuera de las atribuciones de gobierno que tiene el concejo, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones, el órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado Concejo deliberante

El Concejo se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

Los ayuntamientos o concejos municipales, en forma especial tienen las siguientes atribuciones: Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas, conocer todos los asuntos de orden público, fiscalización de su patrimonio -ingresos y egresos-, aprobación de su presupuesto municipal, emitir los reglamentos indispensables para el mejor desarrollo de sus atribuciones, conocer de los recursos que se interpongan contra el órgano ejecutivo (alcalde) y en general conocer de todos los asuntos que interesen al

municipio. Estas atribuciones se encuentran establecidas en la mayor parte de los países que han tomado orientaciones del derecho español.

Así el derecho municipal de nuestro país, es herencia del derecho español, encontrándose sus antecedentes en la constitución de Bayona de 1,812, en la cual se encontraba constituido el gobierno municipal por el Ayuntamiento, alcalde, regidores, procuradores síndicos presididos por el Jefe Político y en algunos municipios en donde existiera, por el alcalde. En todos los países que formaron los dominios de España, dominó el derecho español en la formación del gobierno municipal.

#### b) Del Concejo Municipal

Nuestro Código Municipal vigente, utiliza el término de Concejo Municipal y establece: El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Así, el artículo. 35 de las Reformas Constitucionales, contenidas en el Acuerdo Legislativo 18-93, establece que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, deja de utilizar la palabra corporación, la que era errónea.

También lo establece el nuevo Código Municipal al establecer que: Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

Cada municipalidad se integra por el alcalde, por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio de conformidad con la ley de la materia, artículo 6 del Código Municipal.

El número de sus miembros concejales y síndicos se integra con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigentes. Asimismo, el número debe ser par o impar, situación que opera cuando se toman resoluciones a nivel del Concejo Municipal.

El concejo municipal como órgano superior colegiado del ente municipal tiene competencias propias, señaladas en el Código Municipal en su artículo 35.

Le compete al Concejo Municipal como órgano de mayor jerarquía de del ente municipal:

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

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

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

- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio; y,
- z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

Como quedó apuntado, lo que regula el artículo citado son atribuciones muy especiales que el Concejo Municipal tiene como órgano supremo de la administración y gobierno municipal, aplicable a los municipios del Estado de Guatemala.

Todas estas aparte de las competencias que pueden corresponder a cada uno de los miembros de este órgano colegiado, puesto que también tiene la obligación de crear algunas comisiones, con funciones específicas.

Lo que regula el artículo citado son atribuciones muy especiales que el Concejo Municipal tiene como órgano supremo de la administración y gobierno municipal, aplicable a los municipios del Estado de Guatemala.

En su primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones:

- 1) Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes;
- 2) Salud y asistencia social;
- 3) Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
- 4) Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales;
- 5) Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
- 6) De finanzas;
- 7) De probidad;
- 8) De los derechos humanos y de la paz;
- 9) De la familia, la mujer y la niñez.

El Concejo Municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas en la norma.

Todas estas comisiones le sirven a las municipalidades para que los expedientes de esta materia sean analizados y las comisiones respectivas dictaminen en asuntos de las mismas.

De conformidad con el Código vigente, las comisiones presentarán al Concejo Municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que les sean requeridos con relación a los asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así como también propondrán las acciones necesarias para lograr una

mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del municipio.

Cuando las comisiones del concejo municipal lo consideren necesario, podrán requerir la asesoría profesional de personas y entidades públicas o privadas especializadas en la materia que se trate.

Solo cuando para resolver asuntos de interés para el municipio, la ley exija al concejo municipal contar con opinión, dictamen o resolución favorable previamente, de alguna entidad estatal especializada, sin costo alguno, esta entidad deberá pronunciarse como corresponda, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario, salvo que por razones técnicas requiera de un plazo mayor, lo que deberá hacer del conocimiento del Concejo Municipal interesado. (Artículo 37 del Código)

El Concejo municipal es un órgano en el cual sus decisiones nacen de la deliberación y el voto, por el hecho de ser un órgano colegiado, sus sesiones se encuentran reguladas en el Código.

Las sesiones del concejo municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal que, legalmente, le sustituya temporalmente en el cargo.

Todos los miembros del concejo municipal están obligados a asistir puntualmente a las sesiones. Todos los miembros tienen voz y voto, sin que ninguno pueda abstenerse de votar ni retirarse una vez dispuesta la votación; pero si alguno tuviera interés personal del asunto del que se trate, o lo tuviere algún pariente suyo dentro de los grados de ley, deberá abstenerse de participar en su discusión y, en consecuencia, de votar retirándose mientras se tome la decisión. De existir esa situación, y no se abstuviere, cualesquiera de los miembros del Concejo Municipal podrá solicitárselo; y desde luego procederá a retirarse.

La inasistencia a las sesiones, sin excusa escrita justificada, será sancionada disciplinariamente de conformidad con el reglamento del Concejo Municipal, pudiéndose declarar vacante el cargo por inasistencia, sin causa justificada, a cinco (5) sesiones consecutivas, comunicando de inmediato su decisión al Tribunal Supremo Electoral para los efectos que disponga la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En el caso de inasistencia de los síndicos, para la sesión de la que se trate, el alcalde nombrará síndico específico a uno de los concejales. (Artículo 39 del Código Municipal)

Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del concejo municipal serán válidos si concurre el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros que

legalmente lo integran, salvo los casos en que este Código exija una mayoría calificada. En caso de empate en la votación, el alcalde tendrá doble voto o voto decisorio. (Art. 40 del C. Municipal).

El secretario municipal debe elaborar acta detallada de cada sesión, la que será firmada por quien la haya presidido y por el secretario, siendo válida después de haber sido leída y aprobada por los miembros del Concejo Municipal, a más tardar treinta (30) días a partir de su realización. La copia certificada de cada acta, se archivará cronológicamente bajo su responsabilidad. (Art. 41 del C. Municipal).



## CAPÍTULO IV

### 4. Los servicios públicos municipales

En razón de su titularidad o competencia territorial los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, departamentales, según la instancia gubernamental que corresponda la prestación y el control de tales servicios, en este caso nos enfocamos a los servicios Públicos Municipales propiamente.

Como menciona el profesor H. Calderón M. “El servicio público municipal es el asignado por mandato constitucional y legal a las municipalidades, cuya ejecución y control está atribuido a ésta (alcaldes, concejales y síndicos), que forman el órgano de mayor jerarquía dentro del gobierno municipal.”<sup>24</sup>

Los servicios propios de la administración municipal son los siguientes:

- 1) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato;

---

<sup>24</sup> Ob. Cit. Pág. 205

- 2) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio;
- 3) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;
- 4) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;
- 5) Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio;
- 6) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;
- 7) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- 8) Administrar la biblioteca pública del municipio;
- 9) Gestión y administración de farmacias municipales populares;

- 10)Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios;
- 11)Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;
- 12)La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- 13)La prestación del servicio de policía municipal; y,
- 14)La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.
- 15)Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;

#### 4.1 Antecedentes

Existen varios antecedentes históricos de servicios públicos municipales importantes los cuales a la fecha son indispensables en un municipio tales como: el servicio público de suministro de agua potable, el drenaje, el servicio público de alumbrado público, limpieza y recolección de residuos sólidos q a rasgos generales son los de mayor importancia e incidencia.

a) El servicio público de suministro de agua potable

Se entiende al suministro de agua potable como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

El suministro de agua potable es un servicio cuya prestación se remonta a épocas anteriores a nuestra era, toda vez que la preocupación de satisfacer la necesidad de todo ser humano de contar con agua para beber y para su aseo personal, ha sido una constante en el poder público de toda la civilización.

En el medio oriente; acreditado con restos arqueológicos encontrados en territorio que fuera de los fenicios, a quienes se les atribuye la invención de los pozos artesianos, así como los hallados en Babilonia y Nínive, capitales de los imperios caldeo y asario. Entre los acueductos primitivos destaca el construido para conducir hasta Jerusalén, las aguas del manantial Ain-Saleh situado en la colina de Kalat-el-Barce, al suroeste de Bethelem, en algunos tramos por túneles subterráneos y en otros por canales al aire libre o apoyados en grandes arcos (como se observa en nuestra ciudad capital El Acueducto De Pinúla que se observa en el obelisco).

En la antigua Europa las ruinas del acueducto de Pentélico, nombre alusivo a la montaña Penteli de cuyas fuentes captaba sus aguas que surtían a Atenas, las del Aqua Marcia, así se llamaba en honor del pretor quinto Marcio que lo construyó en los años 144-140 a de C., en Roma, y las de otras ciudades, dan testimonio de la existencia de notables obras hidráulicas destinadas a proveer del preciado líquido a grandes concentraciones urbanas de la Antigüedad, entre ellas destacan los acueductos de Segovia Tarragona en España construidos ambos en el siglo primero de nuestra era.

#### b) El drenaje

El drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o re encauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Babilonia, Cartago, y Jerusalén, entre otras ciudades de la Antigüedad, contaron con sofisticados sistemas de desagüe; en Egipto también quedaron huellas de importantes obras de alcantarillado. En Jerusalén, por ejemplo los

residuos eran conducidos a pantanos, para, posteriormente, aprovechar el agua para riego de jardines y el sedimento como fertilizante agrícola.

En Roma, durante el imperio de Tarquino Prisco, se construyó una alcantarilla gigantesca para el drenaje del suelo pantanoso, la cual sirvió más tarde para recoger las materias fecales; después, en la época de Augusto se la dotó de medios para su limpieza y desazolve. Lamentablemente los sistemas de drenaje decayeron en la edad media, en tanto q las primeras obras modernas de alcantarillado se localizan en la ciudad prusiana de Bunzlau, cuyas canalizaciones datan de 1543; las de Praga, también dignas de llamar la atención, fueron realizadas en el siglo XVII.

### c) El servicio público de alumbrado público

El servicio público de alumbrado público es una actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer durante la noche en la vía pública de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito especialmente peatonal, y percibir la presencia de otras personas; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Durante los tiempos de Esquilo y Fidias, en la antigua Grecia, el alumbrado de la polis se llevaba a cabo mediante antorchas, pero éstas no eran leños o

ramas resinosas, sino que la madera estaba recubierta de un baño de pez o impregnada de aceite para mejorar la combustión y dar más luz. Con el tiempo se fue perfeccionando este método, aunque sin salir de su estado de tosquedad que se prolongo durante muchos siglos.

Entre los pueblos antiguos el alumbrado público fue muy rudimentario, ya que la vía pública no era iluminada de ordinario por las noches, sino únicamente en ocasión de las grandes festividades; así, en Atenas, en las fiestas llamadas Lampadaforias, realizadas en honor de Minerva, por haberles dado el aceite, de Vulcano, inventor del fuego, y de Prometeo, quien robo el fuego para traerlo a la tierra, los participantes se dividían en varias hileras, cada una de las cuales tenía su antorcha, la que debía pasar de mano en mano hasta llegar al último de la hilera, quien debía llegar corriendo a la meta con el propósito de encender la antorcha situada en el altar del dios; la victoria era de la hilera que primero llegaba y de ella participaban todos sus integrantes.

#### d) Limpieza y recolección de residuos sólidos

Esta es la actividad técnica atribuida a la administración pública a la que se suma la participación ciudadana, consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento para que, mediante actividades socioeconómicas

residuales de interés público, se proceda a su calificación, tratamiento y adecuada disposición final, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en tener un ambiente sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

#### 4.2. Definición

El servicio público municipal es el asignado por mandato constitucional y legal a las municipalidades, cuya ejecución y control está atribuido a ésta (alcaldes, concejales y síndicos), que forman el órgano de mayor jerarquía dentro del gobierno municipal

Los servicios públicos municipales son, cuando corresponde prestarlos dentro del respectivo Municipio, el que corresponde a las municipalidades. Actualmente existen trescientos treinta y dos municipios, cada cual con su gobierno municipal, Alcalde, síndicos y concejales.

#### 4.3. Características

El servicio público está investido de ciertas características jurídicas esenciales, sin las cuales se desnaturaliza o desvirtúa, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos distintivos o

características esenciales para garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que ésta se individualice.

Como apunta Marcel Waline citado por el profesor Jorge Fernández Ruiz, “El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, última ratio del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla”.<sup>25</sup>

En el consenso doctrinario se destacan cuatro características que se cree, son las más importantes dentro del servicio público las cuales son: la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad.

#### a) Generalidad

También conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el solo hecho de serlo, todo ser

---

<sup>25</sup> **Ob. Cit.** Pág. 104.

humano, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio.

#### b) Igualdad

Llamada también uniformidad, la igualdad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

La generalidad tanto como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, al través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

#### c) Regularidad

En razón del carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el

servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, o sea, anormal, anómalo y deficiente.

A pesar de su característica de regularidad, el servicio público contribuyó en buena medida al rompimiento del principio secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, al sustraer del ámbito del consenso de los contratantes de dicho servicio, aspectos fundamentales del mismo, cuáles son su calendario, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa, los que no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente determinadas en una regulación jurídica exorbitante del derecho privado.

En la irregularidad del servicio público, o sea, en la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo.

#### d) Continuidad

El carácter esencial por antonomasia del servicio público es el de continuidad, en cuya virtud dicho servicio no debe interrumpirse dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstas en su propia regulación.

Se debe hacer hincapié en el hecho de que algunos servicios públicos tienen un programa de prestación intermitente, sin que jurídicamente se pueda interpretar como interrumpido el servicio cuando, conforme a su programa, no se realiza la prestación del mismo, tal es el caso del alumbrado público, cuya prestación se suele programar de la puesta a la salida del sol del día siguiente; la índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer, habrá de determinar el matiz de la continuidad del mismo, conforme a esa modalidad deberá evitarse toda interrupción y, en caso de producirse, proceder a subsanarla para reanudar el servicio a la brevedad posible.

## CAPÍTULO V

### 5. Necesidad de reglamentar la actividad municipal y la obligación de su publicación

Estructuralmente un reglamento interno de organización y funcionamiento es la columna vertebral de la administración y funcionamiento de la municipalidad, por ende los reglamentos u ordenanzas son las extremidades en las cuales se apoya el desarrollo integral y autónomo de las municipalidades, lo cual indica que sin reglamentos no existe un estricto orden en el desempeño de las funciones de los distintos funcionarios y trabajadores de las municipalidades; en otras palabras es imposible el funcionamiento.

Este tema es de imperante atención ya que tiene alcances de DESARROLLO RURAL dado que al establecerse los debidos reglamentos en las tan diversas funciones de una Municipalidad se encamina al buen funcionamiento en sus dependencias y articulaciones, de aquí depende el desarrollo integral de un municipio, sus dependientes desde aldeas cantones, etc. y de toda una comunidad que depende directa e indirectamente de la administración del Gobierno local en turno, también el ordenamiento y ejecución en funcionarios y trabajadores en turno como el Alcalde y el Consejo Municipal.

El reglamentar la actividad municipal es vital para el desarrollo del municipio, sin reglamentos no existirían procedimientos administrativos precisos para todas las actividades que en este se desarrollan y como bien sabemos el reglamento como tal es la base de la administración municipal.

Gracias a las reformas de nuestro código municipal contenidas en el decreto número 22-2010 en el artículo 9 ahora la publicación de los reglamentos en el diario oficial es sin costo para los gobiernos locales (municipalidades), algo que es un gran paso para el desarrollo municipal ya que como lo indica este artículo el diario oficial debe a más tardar en treinta días publicar sin costo alguno los reglamentos de las municipalidades, la obligación y necesidad de publicación claramente continúa pero sin costo alguno, que estropeaba de gran forma el desarrollo municipal dado que anterior a la reforma la publicación de los reglamentos era de gran costo para las municipalidades tanto que muchas no podían costearlo.

#### 5.1. Reglamentación municipal

El reglamento municipal como bien sabemos es un conjunto de normas de aplicación municipal que regulan cualquier cuestión o función de beneficio general al municipio (agua, tránsito, rastro, comercio, etc., etc.), estos deben contener la materia que regulan, personas encargadas de aplicarlo, cosas permitidas y prohibidas, sanciones, método para revocación, entre otros.

La reglamentación municipal no es más que el conjunto de estos reglamentos y ordenanzas que el concejo municipal estima prudentes u necesario para el desarrollo del municipio

#### 5.1.1. Los reglamentos

El Reglamento en lo general es considerado como Fuente del Derecho Administrativo y debe estimarse en la determinación de la naturaleza jurídica, y su situación en el sistema de las demás fuentes de aquella disciplina. Puede decirse que en el Estado moderno es la fuente cuantitativamente más importante del derecho administrativo.

En el Estado de Derecho, con la aplicación del principio de separación de poderes, la Ley se convirtió en el medio para la conformación de la relación general entre el Estado y los particulares o administrados. La Ley eliminó el campo de las relaciones entre la administración y los subordinados, la facultad de creación jurídica por parte del Organismo Ejecutivo, pero éste conservó una facultad derivada, la de dictar normas jurídicas en el campo de la relación general del poder, producción jurídica de carácter derivado que requería la autorización de la Ley.

Los reglamentos o normas reglamentarias tienen necesariamente que estar condicionadas a la ley, dependen de la Ley, desarrollan la ley y no pueden contradecirla. El reglamento da procedimientos.

### 5.1.2. Definición

El reglamento es un conjunto sistemático de normas jurídicas destinadas a la ejecución de leyes o al ejercicio de atribuciones o facultades consagradas por la Constitución.

Los reglamentos adquieren importancia desde el momento que son el medio por el cual se dinamiza la administración pública.

Los Reglamentos son semejantes a las Leyes en su aspecto material, por la naturaleza del acto jurídico, por el cual se exteriorizan, pero tienen como diferencia características que, carecen de vida propia y están condicionados a la vigencia de la ley reglamentada; cuando se deroga o se abroga una Ley, cesa automáticamente la vigencia de los Reglamentos que a ella se refieren.

Los reglamentos contienen disposiciones generales, abstractas e impersonales, que el Presidente de la República dicta, de conformidad con la facultad que concede la Constitución Política de la República de Guatemala,

los que son materialmente legislativos por su estructura, aunque formalmente administrativos.

### 5.1.3. Clasificación

Doctrinariamente existen muchas clasificaciones de reglamentos, pero la más importante es la que divide a los reglamentos en jurídicos y administrativos:

#### a) Reglamentos jurídicos

Los reglamentos jurídicos son aquellos que el Presidente de la República dicta para el cumplimiento de competencias que la misma ley le otorga y como bien lo manifiesta la misma Constitución al darle esta potestad al Presidente, queda prohibido alterar el espíritu de la ley.

Los reglamentos jurídicos son aquellos que regulan el procedimiento que los órganos de la administración deben seguir de una competencia que la ley le otorga al mismo.

La competencia es otorgada por la ley, para poder ejercerla debe haber una forma y esta forma, manera o procedimiento la otorga el reglamento.

La promulgación de los reglamentos es una facultad de los órganos administrativos, cuando son centralizados es facultad del Presidente de la

República, con el refrendo del ministro correspondiente y si se trata de una entidad llamadas constitucionalmente como autónomas, corresponde al órgano colegiado, que es la máxima autoridad de estas instituciones, *el Concejo Municipal en las municipalidades*.

Dice el profesor Hugo Calderón: *“La importancia de los reglamentos jurídicos estriba en que sin ellos la administración no puede actuar, no tiene procedimientos para prestar el servicio para el cual esta creado el órgano”*.<sup>26</sup>

#### b) Reglamentos administrativos

Estos reglamentos son los emitidos por los órganos administrativos, utilizados normalmente para organizar a la administración. De estos reglamentos se puede poner como ejemplo los dictados por ministerios, direcciones y se emiten a través del acuerdo ministerial. Encontramos esta clase de reglamentos también dentro de las entidades descentralizadas, tal como las municipalidades o nuestra Universidad de San Carlos de Guatemala. Estos reglamentos no necesariamente son derivados de una ley específica, sino pueden depender de una ley general que regula al órgano u organización, es el caso de las instituciones descentralizadas que su base es su Ley Orgánica.

---

<sup>26</sup> **Ob. Cit.** Pág. 130.

#### 5.1.4. Naturaleza jurídica

Con relación a la naturaleza jurídica de los reglamentos se trata de establecer dos situaciones:

1. Si el reglamento es una facultad legislativa del Presidente de la República; o
2. Si el reglamento es un acto administrativo.

Desde estos dos puntos de vista se puede establecer que el reglamento no es una facultad legislativa del Presidente, pues dentro de las normas reglamentarias no se están creando situaciones de derecho, ni se puede dotar de competencia administrativa a los órganos, los reglamentos dependen de una ley.

En Guatemala, la misma constitución establece que los reglamentos y órdenes que emite el Presidente son para el estricto cumplimiento de la ley y no se puede alterar el espíritu de la ley. Naturalmente se puede establecer que el reglamento solamente es un instrumento operativo y dinamizador de la administración, razón por la cual no puede ser considerado éste como una facultad legislativa del Presidente.

Al establecer la naturaleza jurídica del reglamento, se puede decir que el reglamento constituye un acto administrativo del Presidente de la República y

de los órganos descentralizados que la propia ley les da esta facultad de poder reglamentarse.

#### 5.1.5. Necesidad de reglamentos para el ejercicio de la función municipal

Como ya lo hemos establecido anteriormente el reglamento no es más que un conjunto de normas de aplicación municipal que regulan cualquier cuestión o función de beneficio general al municipio (agua, tránsito, rastro, comercio, etc., etc.), estos deben contener la materia que regulan, personas encargadas de aplicarlo, cosas permitidas y prohibidas, sanciones, método para revocación, entre otros, por lo tanto sabemos que estos regulan todo lo relacionado al funcionamiento y estructuración del municipio, por ende todo el ejercicio de la función municipal la cual estriba en satisfacer todas las necesidades de la población municipal, sin reglamentos no existirían procedimientos para el ejercicio de dicha función que es el Concejo Municipal el encargado de desempeñarla pero por medio de los respectivos reglamentos, de ahí la necesidad de los mismos.

#### 5.1.6. La facultad reglamentaria del Municipio

La facultad reglamentaria del municipio es la prerrogativa por la que la administración municipal entendiéndose como el Concejo Municipal puede crear

normas con rango reglamentario, es decir, normas subordinadas a las leyes, ya sean reglamentos, decretos o instrucciones.

La facultad reglamentaria como tal, no es privativa del Poder Ejecutivo, otros órganos también pueden ejercerla. Así como las municipalidades. No obstante ello, la potestad reglamentaria está radicada principalmente en el Ejecutivo.

Existe una clasificación para la facultad reglamentaria la cual es la siguiente:

Se acostumbra distinguir entre una Facultad Reglamentaria clásica y otra moderna:

a) Clásica

Es aquella reconocida al Jefe de Estado, o Jefe de Gobierno, para regular la aplicación concreta de las leyes: se llama también potestad de ejecución, pues su objetivo es ejecutar la Constitución y las leyes en los asuntos en que sea necesario concretar las disposiciones formuladas en las normas generales y abstractas.

## b) Moderna

Es aquella que se confiere al Jefe de Estado o de Gobierno para la ejecución de la Constitución en todas aquellas materias que ésta no ha reservado expresamente a la Ley. Se denomina también *autónoma* pues se ejerce con independencia de la Ley y en todos los asuntos que la Constitución no encomienda expresamente a ésta.

La Facultad Reglamentaria se encuentra contenida dentro del artículo 183 de la Constitución Política de la República, que dice: "Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:.. e) Sancionar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, *reglamentos* y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu..."

Entonces podemos decir que el reglamento, como un instrumento operativo o de dinamización de la administración municipal, se puede ubicar como una fuente importante de derecho administrativo municipal; por un lado la Ley le da la competencia a los órganos administrativos y el Reglamento les da procedimiento.

### 5.1.7. Competencia del Concejo Municipal en los reglamentos

Como lo establece nuestro Código Municipal, que Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

Cada municipalidad se integra por el alcalde, por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio de conformidad con la ley de la materia, artículo 6 del Código Municipal.

El número de sus miembros concejales y síndicos se integra con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigentes. Asimismo, el número debe ser par o impar, situación que opera cuando se toman resoluciones a nivel del Concejo Municipal.

El concejo municipal como órgano superior colegiado del ente municipal tiene competencias propias, señaladas en el Código Municipal en su artículo 35.

Entre estas competencias tenemos claro la de La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales la cual a su vez es una de las

facultades más importantes del Consejo Municipal en nuestra materia. Este órgano administrativo es el fiel encargado y responsable de normar mediante los reglamentos toda la estructuración, ordenamiento, funcionamiento y procedimientos del municipio lo cual es una tarea sumamente importante ya que en estos se encuentra contenido la administración del municipio.

## 5.2 La obligación de publicar los reglamentos municipales

El código municipal en su actual reforma establece la obligación expresa de publicar los reglamentos municipales creados y aprobados previamente por los consejos municipales para su posterior vigencia. La publicación de dichos reglamentos no solo es obligatoria sino de suma importancia también, ya que de esta única manera se da a conocer a la población en general la creación de los reglamentos antes de su respectiva vigencia.

De conformidad con el Código Municipal las publicaciones de los reglamentos municipales en el diario oficial para su vigencia son de carácter obligatorio, el ARTÍCULO 42 (Vigencia de acuerdos y resoluciones) del Código Municipal de Guatemala establece que “Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal serán de efecto inmediato; pero, los de observancia general entrarán en vigencia ocho (8) días después de su publicación en el diario oficial, a menos que la resolución o acuerdo amplíe o restrinja dicho plazo”. Anteriormente eran afectadas considerablemente todas las municipalidades de

Guatemala sin excepción ni distinción alguna, dado que los aranceles que eran impuestos libremente por el diario oficial eran excesivamente altos y esto entorpecía, retrasaba y algunas veces estancaba las publicaciones de dichos reglamentos municipales para su vigencia los cuales son indispensables para el correcto funcionamiento y desarrollo integral de las municipalidades; si bien es cierto q la ley expresamente impone obligatoriamente las publicaciones de los reglamentos, y q de hecho es de vital importancia el publicarlos, es sin costo alguno para que las municipalidades puedan de manera más eficaz cumplir con dicho requisito y darle celeridad a la publicación y por ende a la vigencia de dichos reglamentos.

#### 5.2.1. El costo de la publicación de los reglamentos

Anteriormente la publicación de los reglamentos municipales era de un gran costo para las municipalidades dado que el diario oficial, entiéndase Tipografía Nacional, fijaba los precios de publicación de los reglamentos para los gobiernos locales y eran excesivamente altos.

Actualmente Gracias a las reformas de nuestro código municipal contenidas en el Artículo 42 ahora la publicación de los reglamentos en el diario oficial es sin costo para los gobiernos locales (municipalidades), algo que es un gran paso para el desarrollo municipal ya que como lo indica este articulo el diario oficial debe a mas tardar en treinta días publicar sin costo alguno los reglamentos de

las municipalidades, la obligación y necesidad de publicación claramente continua pero sin costo algo, que estropeaba de gran forma el desarrollo municipal dado que anterior a la reforma la publicación de los reglamentos era de gran costo para las municipalidades tanto que muchas no podían costearlo.

#### 5.2.2. Consecuencias de la falta de reglamentos

Los gobiernos locales tienen. Por mandato constitucional autonomía, en donde se les otorga competencias de carácter general, aparte se rigen por el Código Municipal en el que les señala las competencias específicas que deben cumplir esta clase de órganos. Pero el Código Municipal no alcanza a regular todos los servicios y competencias que deben ejercer para el cumplimiento finalista del Municipio. Esto obliga a que los Gobiernos locales tengan la necesidad de reglamentar para ampliar su ámbito competencial.

Consecuentemente los municipios se rigen por las normas constitucionales, el Código Municipal y sus respectivos reglamentos.

Esto implica que los municipios tengan la necesidad de generar sus propias normas para complementar las competencias que le establece la Constitución, como el Código Municipal, a través de reglamentos de carácter general, de lo contrario la actuación del gobierno municipal se torna en ilegal, por ejemplo si se quiere implementar una política de construcciones urbanas debe existir un

reglamento de construcción; si se quiere implementar una contribución por mejoras tiene necesariamente que existir un reglamento de cobro de construcción por mejoras.

La consecuencia fundamental de la falta de reglamentación trae como consecuencia que los gobiernos municipales no puedan ejercer las competencias administrativas que de manera general están contenidas en el Código Municipal.

Por ello como lo explicaremos más adelante la gran importancia que tiene la reforma que en la actualidad el Honorable Congreso de la República ha realizado al Código Municipal, especialmente en la exoneración de cualquier pago en la publicación de sus reglamentos.

### 5.2.3. Reglamentos sin costo

Es de suma importancia que la publicación de los reglamentos municipales sean sin costo para los gobiernos locales ya que los gobiernos locales o municipales se veían inmersos en esta problemática y se entorpecía el proceso de publicación y por ende de vigencia de sus reglamentos internos los cuáles sabemos son de vital importancia para la administración, funcionamiento y para el desarrollo no solo de la municipalidad internamente en si sino del mismo municipio o digamos de la comunidad , dado que los costos de Tipografía

Nacional para dichas publicaciones eran excesivamente altos y esto impedía que los reglamentos llegaran a su respectiva vigencia o nacieran a la vida jurídica.

Los gobiernos más afectados en esta problemática no eran los gobiernos municipales departamentales o cabeceras departamentales entendiéndose en el caso de Quetzaltenango entre otros, sino las municipalidades pequeñas que carecen de recursos administrativos y son de recursos económicos limitados que en este caso son la mayoría, ahora gracias a las reformas de nuestro código municipal contenidas en el decreto número 22-2010 en el artículo 9 (Vigencia de acuerdos y resoluciones) la publicación de los reglamentos en el diario oficial es sin costo para los gobiernos locales (municipalidades), algo que es un gran paso para el desarrollo municipal ya que como lo indica este artículo el diario oficial debe a más tardar en treinta días publicar sin costo alguno los reglamentos de las municipalidades, la obligación y necesidad de publicación claramente continúa pero sin costo alguno, que estropeaba de gran forma el desarrollo municipal. Dicha norma establece literalmente: “Vigencia de acuerdos y resoluciones. Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del concejo municipal serán de efecto inmediato, pero los de observancia general entrarán en vigencia ocho (8) días después de su publicación en el diario oficial, a menos que la resolución o acuerdo amplíe o restrinja dicho plazo. La publicación de acuerdos, ordenanzas y reglamentos de observancia general en el Diario Oficial no tendrán costo alguno para las municipalidades, debiendo ser

publicadas por dicho ente, a más tardar dentro de los treinta días siguientes de la recepción del instrumento correspondiente”.



## CONCLUSIONES

1. Las municipalidades en Guatemala no cumplen a cabalidad con los servicios públicos municipales (agua potable, alumbrado eléctrico, etc.), los cuales son indispensables, ya que éstos sustentan el desarrollo de la comunidad y la población en general, y esta problemática deviene de la carencia de reglamentos internos en los gobiernos locales.
2. El municipio es autónomo y tiene dentro de su ámbito, facultades especiales; tales como la creación de sus reglamentos internos, por el concejo municipal respectivo; siempre asesorándose y rigiéndose por el Código Municipal de Guatemala.
3. En Guatemala es necesario para las municipalidades, reglamentar la actividad administrativa-municipal para desarrollar correctamente los procedimientos administrativos del municipio o del gobierno local, ya que sin éstos es imposible el correcto funcionamiento de los mismos.
4. La reforma realizada al Código Municipal de Guatemala, Decreto 22-2010, fue de gran beneficio para los gobiernos locales, ya que ahora pueden impulsar la elaboración de más reglamentos internos y cumplir con la obligación de su respectiva publicación en el diario oficial, la cual es de gran importancia, pero sin tener que hacer pago alguno a dicho ente.

5. El desarrollo municipal, entiéndase conjunta e individualmente entre los municipios, tiene grandes alcances en el desarrollo rural de Guatemala; esto deviene de la actividad municipal, la cual se regula en los reglamentos, de tal cuenta y por tal razón es necesario reglamentar dicha actividad de los gobiernos locales.

## RECOMENDACIONES

1. Las municipalidades, es decir los concejos municipales en sí, deben redactar los reglamentos de las municipalidades lo más claro y preciso posible para que no existan confusiones en el momento de la interpretación de los mismos, y así haya pues, un mejor desarrollo y funcionamiento del municipio.
2. Las municipalidades deben asesorarse debidamente para la realización de sus reglamentos; ya que éstos tienen que ser claros, tienen que tener sentido en su redacción y estar apegados a la ley y al derecho, en esto, tomando en cuenta los principios de legalidad y juridicidad.
3. Los gobiernos locales deben tener muy en cuenta la reforma que recientemente se realizó al Código Municipal, Decreto 22-2010, la cual indica que las publicaciones de los reglamentos en el diario oficial son sin costo alguno para las municipalidades, por lo que tienen que regularizar toda su reglamentación interna, tomando en cuenta que, con anterioridad, eran de un costo muy elevado y perjudicaba a todas las municipalidades sin distinción alguna.
4. Los gobiernos locales deben tener presente y en cuenta la necesidad e importancia de reglamentar la actividad municipal, ya que en los

reglamentos se encuentran contenidos los procedimientos específicos a seguir por parte de las autoridades, trabajadores y funcionarios de las municipalidades y, sin éstos, es imposible el funcionamiento pleno de un gobierno local.

5. Los concejos municipales deben aprovechar la oportunidad que tienen las municipalidades para cumplir a cabalidad con los servicios públicos, los que son vitales y de gran importancia para sustentar las necesidades de la población; a efecto de contar con una muy coordinada administración, y regular en los reglamentos las diversas actividades que se desarrollan dentro de dicha administración.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Universidad Autónoma De México, México 1975.
- CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario de derecho usual**, Editorial Heliasta Primera Edición, Argentina, 1974
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte general**, Editorial Orión, Guatemala, 2009.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte especial**, Quinta Edición, Litografía Orion, Guatemala, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Seguridad pública municipal**, Primera edición, Colección FUNDAP. Derecho, Administración y Política, Compañía Editorial Impresora y Distribuidora S.A., México 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Servicios públicos municipales**, Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Punto Gráfico, México 2002.
- FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, Vigésima Primera edición, Editorial Porrúa S.A., México 1,981.
- GODINEZ BOLAÑOS, Rafael, **Temas de derecho administrativo**, Instituto de Investigaciones Jurídicas y sociales, USAC 1,994
- MARIN, André, **Derecho administrativo francés**, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004
- MEZA DUARTE, Eric, **Breve Introducción al derecho administrativo guatemalteco**, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1,970.

PENAGOS, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, Ediciones Librería del Profesional, Primera Edición, Colombia 1,982.

REYES PONCE, Agustín, **Administración de empresas teoría y práctica**, Segunda Parte, Editorial Limusa, México 1,980.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime, **Derecho administrativo español**, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

RODRÍGUEZ, Libardo, **Derecho administrativo general y colombiano**, Duodécima Edición, Editorial Temis S.A, Bogotá, Colombia, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo**, Editorial Porrúa, sexta edición, Tomo I, México.

SOTO ALVAREZ, Clemente, **Derecho y nociones de derecho civil**, Editorial Limusa, segunda edición, México 1,979

### **Legislación**

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

**Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad**. Decreto 1-86 de la república de Guatemala.

**Ley de lo Contencioso Administrativo**. Decreto 119-96 de la república de Guatemala.

**Código Municipal**, Decreto 12-2002 de la república de Guatemala.

**Ley de Servicio Civil**, Decreto 17-48 del Congreso de la república de Guatemala.