

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



**IMPORTANCIA JURÍDICA
DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA
MUNICIPAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
GUATEMALTECO**

EDDY GIOVANNI PANIAGUA PÉREZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2010

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

**IMPORTANCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EDDY GIOVANNI PANIAGUA PÉREZ

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
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Vocal: Lic. Rodolfo Giovani Celis López
Secretario: Lic. Gamaliel Sentés Luna

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Edwin Leonel Bautista Morales
Vocal: Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Secretario: Lic. Pedro José Luis Marroquín Chinchilla

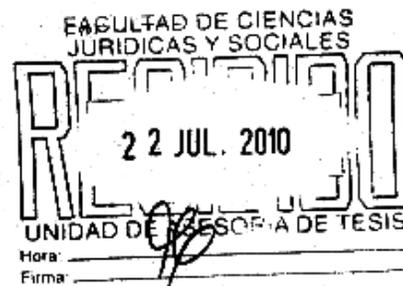
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Licenciado
Mario Federico Hernández Romero
Abogado y Notario



Guatemala, 14 de julio de 2010

Lic. Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Licenciado Castillo Lutín:

Hago de su conocimiento que acorde al nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha doce de enero del año dos mil diez, procedí a la asesoría del trabajo de tesis del bachiller Eddy Giovanni Paniagua Pérez; que se denomina: "IMPORTANCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO". Después de la asesoría encomendada, le doy a conocer:

1. El ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso investigativo; haciendo la división de la misma en cuatro capítulos.
2. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que se señaló la importancia del derecho administrativo; el sintético, estableció la administración existente en el país; el inductivo, dio a conocer su importancia y el deductivo, indicó lo esencial de la autonomía municipal. Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación: fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de utilidad para la recolección de la información actual y suficiente para el desarrollo de la tesis.
3. La tesis abarca un contenido técnico y científico, señalando con datos actuales la problemática en el país derivada de las limitaciones que no permiten el desarrollo del país. Los objetivos se determinaron y establecieron lo esencial de asegurar la autonomía municipal. La hipótesis

Licenciado
Mario Federico Hernández Romero
Abogado y Notario



formulada fue comprobada al señalar lo primordial de controlar la administración municipal en Guatemala.

4. El tema de la tesis es una contribución científica y de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente da a conocer un amplio contenido doctrinario y jurídico relacionado con la administración y autonomía municipal.
5. Las conclusiones y recomendaciones se redactaron de manera sencilla y constituyen supuestos certeros que definen los elementos para que se cumpla la normativa vigente.
6. Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción y capítulos, encontrándose conforme en su realización, siempre bajo el respeto de su posición ideológica.

La tesis desarrollada por el sustentante cumple con los requisitos establecidos 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 emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

Lic. Mario Federico Hernández Romero
Asesor de Tesis
Colegiado 4824

7ª. Avenida Norte número 70 Antigua Guatemala
Teléfono: 78322070

LIC. MARIO FEDERICO HERNÁNDEZ ROMERO
ABOGADO Y NOTARIO

**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, veintisiete de julio de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) JORGE ROSALES MIRON**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **EDDY GIOVANNI PANIAGUA PÉREZ**, Intitulado: " **IMPORTANCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO.**"

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 desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


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



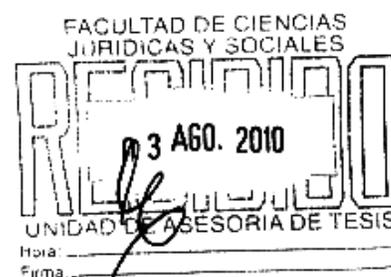
cc. Unidad de Tesis
MTCL/ell.

Lic. Jorge Rosales Mirón
Abogado y Notario



Guatemala 02 de agosto de 2010

Señor
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Marco Tulio Castillo Lutín
Su despacho.



Estimado Licenciado Castillo Lutín:

De conformidad con el oficio emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis de fecha de veintisiete de julio del año dos mil diez, me permito informarle que revisé el trabajo de tesis del bachiller Eddy Giovanni Paniagua Pérez, intitulado: "IMPORTANCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO". Me es grato hacer de su conocimiento:

1. La tesis abarca un amplio contenido técnico y científico relacionado con la importancia de analizar la normativa municipal guatemalteca para determinar una clara definición del significado, alcances y limitantes de la administración y del concejo municipal.
2. Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, que dio a conocer los fundamentos doctrinarios que informan la autonomía municipal; el sintético, indicó sus características y particularidades; el inductivo, señaló su regulación legal y el deductivo, interrelacionó la autonomía municipal con el derecho administrativo.
3. Para desarrollar la tesis fueron utilizadas las técnicas de fichas bibliográficas y la documental, con las cuales se logró obtener la información doctrinaria y legal actualizada.
4. La redacción utilizada es la adecuada y el tema es abordado de una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina.

Lic. Jorge Rosales Mirón
Abogado y Notario



5. La tesis contribuye científicamente a la sociedad guatemalteca, señalando la importancia de una adecuada administración municipal en el país.
6. Las conclusiones y las recomendaciones se relacionan entre sí y con los cuatro capítulos de la tesis. Al trabajo de tesis se le hicieron algunas enmiendas, las cuales fueron atendidas por el sustentante. El autor aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios.
7. Los objetivos formulados establecieron los alcances y limitaciones de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo de Guatemala.
8. La bibliografía empleada es la adecuada y se ajusta perfectamente al análisis del tema investigado. La hipótesis planteada se comprobó al indicar que es fundamental la correcta administración municipal, para un adecuado desarrollo económico y social en el país.

Es por lo antes mencionado, que considero que el trabajo de tesis llena los requisitos necesarios que establece el Artículo 32 para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito DICTAMEN FAVORABLE, para continuar con la tramitación correspondiente, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente.

JORGE ROSALES MIRON
ABOGADO Y NOTARIO

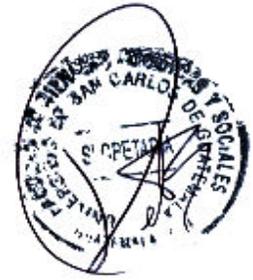
Lic. Jorge Rosales Mirón
1ª. calle Poniente número 1, La Antigua Guatemala
Tel: 78321802
Abogado y Notario
Colegiado 3208
Revisor de Tesis

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, cuatro de octubre del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EDDY GIOVANNI PANIAGUA PÉREZ, Titulado IMPORTANCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO. 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 Y A LA VIRGEN:

Por darme la fe, sabiduría y entendimiento. Siendo mi luz, mi esperanza en mí caminar y darme la dicha de convertir un sueño en realidad.

A MIS PADRES:

Por su comprensión y ayuda en todos los momentos de mi vida tanto buenos como malos. Me han enseñado a afrontar las adversidades sin perder el rumbo, ni desfallecer en el intento, les debo todo lo que soy como persona, mis principios, mis valores, mi perseverancia y mis fuerzas para salir adelante, gracias de todo corazón.

A MIS HERMANOS:

Claudia Elizabeth: Mi gran amiga incondicional, pilar importante de mi vida, la persona que me ha guiado por este camino a la cual admiro, respeto y quiero y Alex David, mi angel, el que esta siempre en mis oraciones y me cuida al cual prometi ser una persona de bien para honrar su memoria.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL:

A Lazaro Vinicio Zamora, Susana Asensio y Jorge Rosales, por darme la oportunidad y el espacio profesional para finalizar esta carrera, ademas de brindarme sus sabios consejos y su amistad incondicional, muchas gracias.

AGRADECIMIENTO A FAMILIAS:

A las familias Ortíz-Samayoa y Oseida-Cruz, por haberme aconsejado y abierto las puertas de sus



hogar y de sus corazones, son parte de mi familia a los cuales quiero mucho, gracias.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme un espacio en el campo profesional, por ser la mejor escuela para formarnos.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, la que me vio en los salones de está desenvolverme, por darme la oportunidad de crecer y llegar a una etapa, de las más importantes en mi vida.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Reseña histórica.....	1
1.2. El Estado.....	2
1.3. Definición de derecho administrativo.....	3
1.4. Ámbito de aplicación.....	3
1.5. Características.....	5
1.6. Relaciones con otras disciplinas jurídicas.....	5
1.7. Acto administrativo.....	7
CAPÍTULO II	
2. Fuentes del derecho administrativo.....	13
2.1. Fuentes históricas.....	13
2.2. Fuentes materiales.....	14
2.3. Fuentes formales.....	16
2.4. Tratados internacionales.....	22
2.5. Los Decretos leyes.....	23
2.6. La costumbre.....	27
2.7. La jurisprudencia.....	29
2.8. La analogía.....	31



Página

2.9. Principios generales del derecho.....	31
2.10. La doctrina.....	32
2.11. Codificación del derecho administrativo.....	35
2.12. El reglamento.....	37

CAPITULO III

3. La administración.....	51
3.1. Elementos.....	52
3.2. La centralización.....	55
3.3. Descentralización.....	59
3.4. Desconcentración.....	63
3.5. Autonomía administrativa.....	66

CAPITULO IV

4. La administración y autonomía municipal.....	71
4.1. Autonomía.....	73
4.2. Características.....	74
4.3. Caracteres del municipio.....	77
4.4. Importancia de la administración y autonomía municipal.....	79
CONCLUSIONES.....	99
RECOMENDACIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	103



INTRODUCCIÓN

El tema de tesis se eligió debido a la importancia de las normas constitucionales y municipales de Guatemala para el desarrollo del país, debido a que en las mismas se tiene que definir el significado, alcances y limitaciones que tienen las mismas en relación a la administración que tiene que llevar el concejo municipal.

Los objetivos determinaron que una adecuada administración no permite la existencia de problemas de jurisdicción y de competencia a partir de un adecuado manejo municipal por parte de los concejos comunitarios y concejos municipales de desarrollo.

La hipótesis formulada comprobó que las municipalidades tienen establecidas determinadas competencias y que los concejos departamentales de desarrollo son los encargados de asumir las funciones y las atribuciones municipales del país.

Los métodos utilizados para el desarrollo de la tesis fueron los siguientes: analítico, con el que se establecieron los fundamentos y elementos doctrinarios que informan la autonomía municipal; el sintético, señaló las características y particularidades que informan la autonomía municipal; el inductivo, dio a conocer su regulación legal y el deductivo, interrelacionó la autonomía municipal con el derecho administrativo en Guatemala.

Las técnicas empleadas fueron la documental y la técnica de fichas bibliográficas y mediante las mismas se ordenó la información de actualidad para el desarrollo de la



tesis.

El desarrollo de la misma se dividió en cuatro capítulos: el primero, es referente al derecho administrativo, reseña histórica, al Estado, definición del derecho administrativo, ámbito de aplicación, características, relaciones con otras disciplinas jurídicas y el acto administrativo; el segundo, se relaciona con las fuentes del derecho administrativo, fuentes históricas, fuentes materiales y fuentes formales; el tercero, indica la importancia de la administración, elementos, centralización, descentralización, desconcentración, autonomía administrativa y el cuarto, determina la importancia de la administración y de la autonomía municipal.

Por lo anotado, es de importancia la realización de la presente tesis ya que a través de la misma se determinan los alcances y las limitaciones de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo guatemalteco.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo se encarga de arbitrar los cauces jurídicos que sean necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando con ello la realización de los intereses comunitarios.

Tiene a su cargo la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas.

1.1. Reseña histórica

El derecho administrativo moderno encuentra su origen en las revoluciones liberales de los siglos XVII y XIX. El paso del antiguo régimen al Estado liberal supone el tránsito de las normas que se encontraban a disposición del monarca a un sistema que se caracterizó por la existencia de normas jurídicas aprobadas mediante asambleas representativas con carácter abstracto, general y permanente reguladoras del Estado con los ciudadanos y de la existencia de controles institucionales vinculantes de los derechos individuales.

Después del proceso anotado y sobre todo posteriormente a las revoluciones liberales aparece el Estado liberal. Antes dichas revoluciones no se reconocía la igualdad de



todos los hombres como principio jurídico.

Después de la instalación del régimen administrativo, se cuestionó si los jueces ordinarios pertenecientes al poder judicial eran los encargados del juzgamiento de la administración, o si, por el contrario, tenía que ser la misma administración la encargada del ejercicio de dicha función. La raíz del problema se encuentra en que los jueces ordinarios eran pertenecientes al antiguo régimen.

1.2. El Estado

El advenimiento del Estado de derecho es el resultado de la convergencia de determinadas circunstancias, entre las cuales se destacan las teorías políticas y las revoluciones.

En el Estado de derecho se tutelan y reconocen los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, a través del sometimiento de la administración a la ley.

Dentro del Estado de derecho se ubica a la administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la norma su fundamento y el límite de su acción. Consiste en una administración sometida al derecho, y aunque se encuentra habilitada par dictar reglas generales, las mismas se encuentran subordinadas a la ley.

“El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el



presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder”.¹

El poder de imperio del Estado, también llamado poder público es único. La división de los poderes no es más que la distribución del poder entre los distintos centros o complejos orgánicos para el ejercicio preferente por parte de cada uno de ellos y de determinada función; todas ellas destinadas a los cometidos estatales.

1.3. Definición de derecho administrativo

“Es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas”.²

“Derecho administrativo es una rama del derecho público compuesta por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del poder ejecutivo, del poder legislativo y de los entes públicos no estatales”.³

1.4. Ámbito de aplicación

En lo relacionado a las normas de organización, el derecho administrativo señala que

¹ Ariño Ortega, Gaspar. **Principios de derecho público y económico**, pág. 56.

² Parada Vásquez, José Roberto. **Derecho administrativo**, pág. 45.

³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, pág. 26.



los órganos e instituciones mediante las cuales actúa la administración pública van desde los servicios centrales, los órganos desconcentrados, descentralizados y organismos dependientes de otras instituciones.

La mayoría de los mismos cuentan con características comunes, como lo son las diversas prerrogativas o poderes de carácter superior al que poseen los particulares.

En lo relacionado a las normas de funcionamiento, es de importancia anotar que el derecho administrativo se encarga de la regulación de la administración pública en donde los órganos administrativos solamente actúan investidos de potestades de carácter público, o sea, se encuentran revestidos de imperio.

“En tanto que en la vida privada los derechos y obligaciones se crean casi siempre por vía contractual, la administración debe, en interés del servicio público, poder imponer, unilateralmente, sin pronunciamiento judicial previo, y su decisión deber ser tenida como jurídicamente válida en tanto que el interesado no promueva su anulación por el juez”.⁴

Se acostumbra distinguir entre administración territorial y administración institucional, la cual en diversos grados en función del ordenamiento jurídico de que se trate, no ejerce ninguna potestad administrativa.

⁴ Meza Duarte, Leonardo Antonio. **Introducción al derecho administrativo**, pág. 40.



En las actuaciones, por lo general siempre existe un núcleo estrictamente administrativo aunque sea solamente para los efectos del procedimiento de formación de la voluntad del órgano administrativo unipersonal o colegiado.

1.5. Características

El derecho administrativo se caracteriza por:

- a) Ser contralor: debido a que se han creado órganos que tienen solamente funciones de control. También otros organismos se encargan del ejercicio de sus funciones de control, mediante la delegación del poder estatal.
- b) Común: consiste en un derecho que, es común a todas las actividades y sus principios son aplicables a todas esas materias.
- c) Autónomo: es una rama autónoma del derecho que tiene sus propios principios generales y se autoestablece dentro de un sistema jurídico autónomo que es paralelo al derecho privado.

1.6. Relaciones con otras disciplinas jurídicas

El derecho administrativo se relaciona con otras disciplinas jurídicas, siendo las mismas las siguientes:



- a) Derecho constitucional: abarca las normas reguladoras de la estructura y de la organización jurídico-política del Estado. Las normas de derecho administrativo tratan de la actividad que se desarrolla dentro de los órganos del Estado y las mismas son creadas por el legislador dentro de las limitaciones de la norma constitucional.

- b) Derecho penal: el mismo se relaciona con el derecho administrativo por el concepto de sanción, el cual es típico del derecho penal. El derecho administrativo disciplinario encuentra su aplicación en lo interno de la administración, debido a que obedece a sanciones que el superior jerárquico impone al inferior debido a faltas disciplinarias.

- c) Derecho financiero: se encarga de regular la actividad financiera del Estado en relación a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos suficientes para el cumplimiento de la misión de éste. Las relaciones entre el derecho administrativo y el financiero son contiguas e inmediatas. Ello es de esa forma debido a que los modos y las funciones de aplicación de las normas de tipo financiero son esencialmente administrativas.

- d) Derecho procesal: el derecho en mención consiste en la rama del derecho que se ocupa de todas aquellas formalidades que tienen que cumplirse durante todo el proceso. Existen instituciones que son reguladas a través del derecho procesal y que son adoptadas a través del derecho administrativo. El mismo se encarga de



la creación de sus normas jurídicas, pero el derecho procesal es de carácter supletorio.

- e) Derecho civil: se relaciona con el derecho administrativo, debido a que existen instituciones del mismo que son aplicables al procedimiento administrativo, como lo son los conceptos de capacidad, persona jurídica y persona física.

1.7. Acto administrativo

Consiste en toda declaración de voluntad administrativa, o sea, que es una decisión que toma un órgano de la administración pública y tiene efectos jurídicos sobre el administrado.

El acto jurídico tiene por objeto la adquisición, modificación o extinción de los derechos y de las obligaciones. Además, tiene efectos jurídicos en relación al destinatario o administrado.

A pesar de que el acto administrativo no consiste en la única forma de manifestación que tiene la administración pública, es el único acto atacable. El mismo distingue los actos internos de la administración pública, debido a que éstos tienen efectos sobre el administrado.

Debido a su alcance los actos administrativos son individuales y los efectos jurídicos de



los mismos se encuentran dirigidos a determinadas personas, además adquieren eficacia para el administrado a partir de realizada la notificación, su vigencia es agotada en el caso concreto al cual se aplica, en algunos casos pueden ser retroactivos y para lograr la extinción de un acto administrativo individual es fundamental que la administración pública recurra a la vía judicial.

También por su alcance los actos administrativos son generales debido a que se encuentran dirigidos a un determinado o indeterminado número de personas, no pueden ser retroactivos y la administración pública puede encargarse de la extinción de los mismos en sede administrativa en cualquier momento.

Los actos administrativos son unilaterales cuando los mismos no toman en consideración el deseo o la voluntad de los administrados.

Los actos administrativos son bilaterales cuando la voluntad del particular es contribuyente a la formación del acto, lo cual consiste en el supuesto de los contratos administrativos.

Los elementos del acto administrativo son aquellos que si faltan o se encuentran viciados provocan nulidad absoluta al acto y el decaimiento del mismo, debido a que no es subsanable y ello se retrotrae todo a la situación anterior, como si no hubiera existido acto alguno. Existe un elemento subjetivo que se da debido al hecho a pesar de que no surge del texto legal.



Los elementos del mismo son los que a continuación se dan a conocer:

- a) Competencia: consiste en la aptitud legal que tiene un órgano para llevar a cabo sus actuaciones, en razón del lugar, la materia, el tiempo y el grado.
- b) Causa: consiste en los antecedentes y en las circunstancias de hecho y derecho que existen en el momento de emitirse el acto.
- c) Motivación: es la expresión de las motivaciones que ha realizado el órgano administrativo a dictar el acto, así como también consisten en la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y lo justifican. La inexistencia de motivación es equivalente a una falta de fundamentación y puede lesionar la validez del acto, debido a que la administración pública no puede obrar de manera arbitraria, siendo sus decisiones aquellas que tienen que expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para la determinación de la legitimidad del acto.
- d) Objeto: consiste en la resolución que adopta la administración pública en un caso concreto, o sea, el efecto práctico que se pretende obtener con el acto que se lleva a cabo.

El mismo, tiene que ser físico y jurídicamente posible. Además, tiene que decidir todas las peticiones formuladas, pudiendo introducirse otras cosas no solicitadas.



Salvo prueba en contrario, se presume la legitimidad del acto administrativo, o sea cuando el mismo ha sido dictado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Las consecuencias de dicha presunción de legitimidad son las consistentes en la prohibición de que los jueces decreten de oficio la nulidad del acto administrativo y la necesidad de probar la legitimidad.

“La ejecutoriedad consiste en la manifestación de la misma tutela de la administración, es la posibilidad de que ella misma provea la realización de sus propias decisiones, cuando el orden jurídico le ha concedido expresa o implícitamente tal atribución”.⁵

La ejecutoriedad puede ser propia cuando significa que la administración dicta el acto y provee por sí sola su cumplimiento y solamente es procedente cuando la ley la faculta a ello y se expresa implícitamente.

La ejecutoriedad impropia se presenta en el supuesto en que la decisión, emanada de la administración, se encarga de la obtención del cumplimiento por medio de una resolución judicial a instancia de la administración. O sea, que la decisión emana de la administración pero es ejecutada en mérito a una sentencia judicial.

La administración puede, de oficio o a pedido de las partes, suspender la ejecución del acto si el mismo afecta al interés público o si se alega fundamentalmente la nulidad

⁵ Parada. **Ob. Cit.**, pág. 19.



absoluta del acto.

Las facultades de un órgano se encuentran regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el órgano tiene que seguir.

Dicha conducta puede ser predeterminada de distintas formas: la primera como una regulación directa en donde la norma prevé de manera expresa o razonablemente implícita la conducta que tiene que seguir la administración; la segunda consistente en que regula el derecho de los particulares a que la administración pública no interfiera su esfera de acción y la tercera que no pertenece a la regulación directa o indirecta.

La actividad discrecional no se encuentra bajo la dependencia de normas legislativas concretas y preexistentes que la regulen. Ello no implica la existencia de arbitrariedad. Las facultades discrecionales le permiten al órgano determinada libertad de elección entre uno u otro curso de acción.





CAPÍTULO II

2. Fuentes del derecho administrativo

El estudio del derecho administrativo corresponde a la ciencia jurídica y a la teoría general del derecho, debido a que es un tema que está vinculado al derecho en general. Al estudiar las fuentes del derecho administrativo se debe considerar que al vocablo fuente, en la actualidad se le han dado varias acepciones que determinan donde se encuentra el derecho, de qué obtiene su contenido y cómo nace. Haciendo esta referencia respectivamente a las llamadas fuentes históricas, a las materiales y a las formales.

2.1. Fuentes históricas

Esta acepción hace referencia al lugar donde han quedado plasmadas las normas jurídicas. El derecho es un ser cultural, por cuanto es obra humana destinada a la consecución de un fin; no tiene existencia física y hay que buscar donde está, donde se le puede percibir.

Por ello, las fuentes históricas hacen referencia a todo tipo de textos o documentos que contengan una norma de carácter jurídico. Estos lugares, o documentos en los que se encuentra el derecho son de la índole más variada; así es que hay normas antiguas esculpidas en piedras, barro o arcilla y algunas recientes que se encuentran impresas



en variados documentos como escritos, periódicos, códigos, libros y tratados. Todos son importantes para interpretar y conocer el derecho de hoy a través del estudio del de ayer.

2.2. Fuentes materiales

Son las llamadas fuentes reales. Constituyen el conjunto de datos meta-jurídicos que le dan contenido a las normas jurídicas. Son los hechos reales de donde emana la necesidad de regular ciertas materias considerando la propia circunstancia que rodea al hombre en su comportamiento con los demás.

Las fuentes materiales están conformadas por una serie de datos de diferentes tipos que concurren en la producción de normas y que no pueden dejar de ser tomadas en cuenta a la hora de regular la conducta humana en sociedad y que, por lo tanto, provocan su apareamiento. Entre ellas están:

- a) Datos biológicos: derivan de la naturaleza misma de la persona. Entre otros, la concepción, el nacimiento, la muerte, el sexo, la edad, etc.
- b) Datos sociales: derivados de la realidad social en la que la persona esta inmersa, como la necesidad de proteger al débil o al menor, la regulación de derechos y obligaciones de padres e hijos y las distintas agrupaciones de personas.



- c) Datos geográficos: la ubicación de los estados y de su elemento poblacional hace que surjan dentro de los mismos conductas específicas que motivan la aparición de normas especiales; tales como clima, cambio de estaciones, existencia o carencia de costas marítimas, orografía y recursos hídricos.

- d) Datos económicos: en el mundo la escasez de recursos para satisfacer necesidades crecientes es una constante. Por ello, la realidad económica de los estados condiciona sus normas. Son ejemplos la existencia de recursos naturales y su aprovechamiento, existencia o inexistencia de incentivos para la producción y la libertad empresarial.

- e) Datos políticos: conciernen al poder, a la estructura misma del Estado; motivan la aparición de normas que regulan la relación entre los gobernantes y los gobernados, los derechos y obligaciones de ambos, las funciones estatales, los cambios de sistema de gobierno, el surgimiento de nuevos estados y la desaparición de otros.

- f) Datos culturales: son los que conciernen a los avances, invenciones y descubrimientos científicos o tecnológicos. Esto, obviamente, influye en la normativa jurídica y provoca la constante recreación del derecho.

Todos los anteriores en un momento dado constituyen fuentes inspiradoras de normas y estos no se pueden desentender de los mismos si pretenden efectivamente regular



conductas.

2.3. Fuentes formales

Por otra parte, existen las fuentes formales que se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Este concepto es técnico y jurídico y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el derecho positivo que mediante un procedimiento preestablecido, confiere a la norma una forma concreta.

“No hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas existentes. Hay autores que limitan este papel a la ley, a la doctrina y a la costumbre, mientras que hay otros que hacen una enumeración amplia”.⁶

Se estima que lo adecuado es hacer esta exhaustiva, puesto que hay maneras de expresión que no están comprendidas en ese sucinto enunciado.

Las fuentes formales del derecho administrativo son la Constitución, la Ley, los tratados internacionales, los Decretos-Leyes, los reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del derecho y la doctrina.

La Constitución: es la fuente formal y directa del derecho administrativo es la

⁶ Parada Vásquez, José Roberto. **Derecho administrativo**, pág. 45.



Constitución. Como ley escrita suprema del Estado es la fuente primaria no solo del derecho Administrativo sino de todas las ramas del derecho, ya que el ordenamiento jurídico debe adaptarse a los principios legales vigentes.

Por otro lado, en los últimos tiempos las Constituciones modernas han puesto de manifiesto un proceso de constitucionalización del derecho administrativo, por cuanto han venido incorporando a sus textos cada vez un mayor número de normas vinculadas a él.

Este fenómeno tiene un efecto doble; da lugar, por una parte, a que la elaboración y desarrollo de las instituciones administrativas se verifique partiendo de bases sólidamente asentadas y que gozan de estabilidad y permanencia; pero, por otro lado, se considera que las cristaliza y puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se requiere en esta materia.

En Guatemala, este es un fenómeno palpable puesto que en la Constitución vigente se encuentran bastantes normas de carácter administrativo. Entre otras, cabe citar las concernientes a:

La organización del Organismo Legislativo, a la organización del Organismo Ejecutivo; organización del Organismo Judicial; d) división administrativa; e) consejo de desarrollo; f) gobernadores; g) Registro de la Propiedad; h) Forma de división administrativa; i) régimen municipal; j) en general, la creación de entidades descentralizadas; k) En



especial, la creación de ciertas entidades como la Escuela Nacional Central de Agricultura, Universidad de San Carlos de Guatemala, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Comité Olímpico Guatemalteco, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala, Municipios y Contraloría General de Cuentas.

Todo ello se encuentra contemplado en la parte orgánica de la Constitución. También su parte dogmática contiene normas de estricto carácter administrativo al tratar los derechos sociales como cuestiones vinculadas a la familia, a la protección de ancianos y menores, al patrimonio cultural, a las tierras para comunidades indígenas, educación, reconocimiento de grados académicos, salud, trabajo y trabajadores del Estado.

La ley es una manifestación del derecho escrito. Se le puede definir como norma jurídica que, con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto.

Así resulta que toda ley debe ser una norma jurídica con las siguientes características:

- a) General: significa que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales sino que debe aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.
- b) Impersonal: consecuente con lo anterior, la ley no ha de ir dirigida a persona determinada.



- c) Obligatoria: implica que sus disposiciones deben ser necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.

- d) Permanente: la ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. No es instantánea. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no debe modificarse caprichosamente.

- e) Irretroactiva: no se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura.

En el sistema positivista imperante en Guatemala además para que sea válida debe seguirse para su creación un proceso establecido por la Constitución. Se dispone que la ley debe ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo; aunque debe considerarse que también el Organismo Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado.

Los pasos a seguirse en su elaboración están estipulados en los artículos del 174 a 180 de la Constitución de la República y en los artículos del 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Los pasos principales son:



a) **Iniciativa:** es la presentación de un proyecto de Ley, gozando de esta capacidad los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

b) **Discusión:** es el debate del proyecto en términos generales y la deliberación acerca de su constitucionalidad, además de su importancia, conveniencia y oportunidad.

La discusión debe hacerse entres sesiones celebradas en diferentes días, a menos que su aprobación se declare de urgencia nacional.

c) **Aprobación:** es la aceptación final de un proyecto de ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación correspondiente.

d) **Sanción:** es la aprobación de una ley por parte del Organismo Ejecutivo.

e) **Promulgación:** es la autorización de la ley por parte del Jefe de Estado para que sea publicada y cumplida.

f) **Publicación:** es el dar a conocer la ley aprobada y sancionada por medio de su difusión en el diario oficial. Implica que no hay leyes secretas, presume que todas las resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por



los habitantes del Estado.

- g) Vigencia: implica el estar en observancia una ley. La ley rige, obliga a su cumplimiento, en todo el territorio de la República ocho días después de su publicación en el diario oficial a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito de aplicación territorial.

“Las leyes que por la materia que regulan son de contenido administrativo forman parte del ordenamiento jurídico del país y por tanto también les es aplicable todo lo establecido”.⁷

Existen multitud de leyes con este tipo de contenido que regulan las diversas materias en las que se ve involucrada la administración pública y su actuar. En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para regular diferentes aspectos de la administración pública dando lugar a la existencia de distintos tipos de leyes. Así, existen:

- a) Leyes orgánicas: que tienen como cometido estructurar los diferentes órganos de la administración.
- b) Leyes reglamentarias: que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo y de los derechos y obligaciones tanto de la administración

⁷ **ibid**, pág. 49.



como de los administradores.

La ley es, en Guatemala, la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo.

2.4. Tratados internacionales

Son los acuerdos de voluntad celebrados entre dos o más sujetos del derecho internacional.

Se habla de sujetos, ya que los mismos pueden celebrarse entre Estados, entre organismos internacionales y Estados o entre distintos organismos internacionales. En todo caso son convenios, convenciones, pactos y protocolos que están regulados por el derecho internacional.

Tienen carácter público y regulan situaciones de carácter público para los celebrantes. En general, versan sobre materias que interesan al derecho interno, pero que pueden ser complementadas con normas que exceden el ámbito de un país determinado. Comprenden los tratados la regulación de cuestiones tales como la navegación, las comunicaciones, cuestiones postales, sanitarias, aduaneras y de salubridad.

“Los tratados internacionales pueden ser reputados como fuentes del derecho administrativo siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan



contenido administrativo”.⁸

En Guatemala la Constitución dispone en su Artículo 171 literal 1 y 183 literal k, que el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar o no los tratados, convenios o cualquier otro arreglo internacional, pero no puede modificarlos.

En consecuencia, los acuerdos celebrados por el Estado, aprobados por el Congreso de la República de Guatemala y ratificados por las partes deben ser tenidos como fuentes del derecho administrativo.

En la actualidad, y dado el proceso de globalización que están sufriendo todas las ramas del derecho, incluso el derecho administrativo, los tratados internacionales cobran renovada importancia como fuentes pues son muchas las materias de contenido administrativo que están y estarán en el futuro siendo reguladas por tratados, asuntos relativos a sanidad, salubridad, comunicaciones, concesiones y contratos.

2.5. Los Decretos leyes

Lo usual en un Estado moderno es que exista una división de poderes, o mejor dicho, una distribución de las funciones del Estado repartidas entre varios órganos a fin de que entre ellos se controlen y así se evite la supremacía de un órgano que anule a los demás y que se vuelva al Estado absolutista.

⁸ Villar Palasí, José Luis. **Principios de derecho administrativo**, pág. 36.



Se busca que un órgano legisle como el Organismo Ejecutivo del Estado. Este es el caso de los Decretos-leyes que son las resoluciones administrativas que tienen eficacia de ley, o como actos de contenido legislativo que produce el poder Ejecutivo.

Son normas jurídicas con contenido material de ley y jerarquía de ley, pero que a diferencia de ellas y debido a circunstancias peculiares, no son emitidas por el Legislativo sino por el Ejecutivo. Hay varios supuestos en que los decretos leyes se han otorgado:

- a) Cuando el Organismo Legislativo delega la facultad de legislar en el Ejecutivo, o sea, que el Ejecutivo elabora Decreto-leyes con autorización del Organismo Legislativo. Actualmente ello no ocurre en Guatemala, aunque si ocurrió durante la época liberal, cuando el Organismo Legislativo que era la Asamblea Nacional Legislativa emitía decretos y el Ejecutivo también.
- b) Cuando la Constitución ha previsto específicamente determinadas situaciones en las cuales el órgano ejecutivo puede dictar normas con contenido de ley, lo que ocurre, por lo común en caso de evidente urgencia o necesidad.

La Constitución vigente dispone en el Artículo 183 incisos e y f, referentes a las funciones del Presidente de la República, que él puede dictar los Decretos para los que estuviere facultado por ella y dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus



sesiones inmediatas.

Por separado, el Artículo 138 dispone que es obligación del Estado y de las autoridades mantener a los habitantes de la nación en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo en ciertos casos, como grave perturbación de la paz o calamidad pública se puede cesar la vigencia de ciertos derechos. Y en estos casos el presidente hará la declaratoria correspondiente.

En el mismo deben especificarse los motivos que lo justifiquen, los derechos afectados, el territorio que comprenda y el tiempo de su vigencia. Además en el mismo Decreto se convocará al Congreso, para que dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido, deberá conocerlo inmediatamente.

O sea, que la propia Constitución autoriza al Ejecutivo a legislar pero establece límites y subordina la validez de las normas dictadas a ciertos requisitos y a una aprobación posterior del Legislativo.

- c) Cuando la Constitución no provee nada y el órgano Ejecutivo se ve constreñido a dictar tales normas con fuerza de ley por necesidad. Le contempla la doctrina, pero en Guatemala no se dan. Se considera que serían violatorios del principio de legalidad.



- d) Cuando un régimen de facto, es decir de hecho, ha subsumido, como es usual, las funciones de órgano Ejecutivo con las del Legislativo y procede a dictar normas con fuerza de ley.

En Guatemala, dada la tendencia poco democrática imperante en la mayor parte del siglo XX de romper con el orden institucional vigente por medio de golpes de Estado.

“Se tiene que determinar si los Decretos-leyes dictados por un gobierno de facto conservan o no su valor cuando se regresa a un régimen de derecho. El asunto es complejo”.⁹

Existen legislaciones que sostienen y conceden plena validez al Decreto-ley y que son emitidos por un gobierno de facto, considerando que su negación sería una posición idealista, poco práctica y ajena a la propia realidad histórica, además de poner en entredicho la seguridad jurídica que el Estado debe garantizar a sus habitantes.

En Guatemala, la propia Constitución en una de sus disposiciones transitorias. Se reconoce la validez jurídica de los decretos-leyes emanados del Gobierno de la República, así como todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley.

⁹ García de Enterría, Alonso Manuel. **Cuso de derecho administrativo**, pág. 26.



De esta manera resulta que los Decretos-leyes con el sentido que se le da a esta expresión pueden ser equiparados en su validez y con efectos legales, de tal modo que constituyen fuentes aceptables del derecho administrativo.

2.6. La costumbre

Es aquella norma jurídica no escrita que no ha pasado por el proceso de formación legislativa. Es la única fuente de derecho no escrita y precede a la ley, se constituye a través de la repetición constante de una determinada conducta en el conglomerado social, el cual, además de practicarla, presta su asentimiento general por la convicción de que es jurídicamente obligatoria.

“La costumbre consiste en un comportamiento o conducta uniforme y constante seguida por la mayoría de las personas frente a un hecho, del cual resulta la convicción de que ese comportamiento o conducta tiene el valor de una obligación jurídica. Es la conducta uniforme que crea vínculos jurídicos obligatorios”.¹⁰

En la costumbre es plausible distinguir dos elementos:

- a) Uno es el elemento objetivo o material: se refiere a la repetición de una determinada conducta o comportamiento en el tiempo.

¹⁰ Ibid, pág. 36.



b) Otro es el elemento subjetivo o psicológico: implica el convencimiento de su juridicidad, la convicción de su obligatoriedad. Es la opinión generalizada respecto de esa obligatoriedad.

En la actualidad, la importancia de la costumbre como fuente prácticamente ha perdido vigencia, su rol se mantiene sólo entre los parámetros que la ley escrita le enseña.

Dentro del derecho administrativo guatemalteco, la costumbre no es una fuente directa, sino más bien real, o sea que tiene capacidad de determinar el contenido de ciertas normas, para que éste sea fijado por el legislador.

Aquí tiene preeminencia el derecho escrito, tanto es así que la Ley del Organismo Judicial señala en su Artículo 3 que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.

Dentro de este tema debe mencionarse la práctica administrativa que es un comportamiento repetido que la administración pública adopta en situaciones semejantes.

Se parece a la costumbre, en cuanto a su elemento material, pero carece del elemento psicológico, o sea de la convicción de su obligatoriedad. Es también una ordenación no escrita. Es el quehacer diario de los servidores públicos que muchas veces puede conllevar la repetición de los errores.



Sin embargo, ninguno de los dos anteriormente citados tiene fuerza vinculante por lo que no debe considerárseles fuentes del derecho administrativo.

2.7. La jurisprudencia

La jurisprudencia puede entenderse en tres sentidos diferentes que son importantes:

- a) Puede ser entendida como ciencia del derecho.
- b) Como la manera habitual, uniforme y constante con que los órganos jurisdiccionales aplican el ordenamiento jurídico positivo a los casos sometidos a su conocimiento.

Es lo que resulta de varias sentencias dictadas por los jueces al aplicar la ley a casos concretos. En este sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria. Otros tribunales pueden seguir el mismo criterio. En este sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria.

- c) Como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Aquí cumple una doble función: ayuda a la aplicación de las normas jurídicas y a su formación.

En este sentido, su importancia del derecho administrativo es innegable porque dado



que existían pocas normas positivas administrativas ha ayudado en la formación de sus principales instituciones.

En esta rama del derecho ha tenido más importancia que otras, donde existen codificaciones que resuelven la casi totalidad de los supuestos de hecho que suelen presentarse en la práctica.

En una rama de tan creciente creación como la administrativa la situación es diferente porque la multiplicidad de preceptos, su constante modificación, la falta de sistematización de sus reglas, la natural movilidad del trabajo administrativo y la ausencia de normas específicas dan a la tarea interpretativa de jueces y juristas un inmenso valor.

Hoy en día, la jurisprudencia obligatoria o doctrina legal puede considerarse como fuente: en principio, ningún tribunal está obligado a fallar de acuerdo a como lo hagan otros. Además se admite el recurso de casación, cabe decir que la jurisprudencia puede ser fuente del derecho administrativo.

Por otra parte la jurisprudencia no obligatoria en el derecho administrativo resulta que es una fuente indirecta, es un simple medio de información para resolver acertadamente algunos casos.

Es de tener presente que así es en los Estados positivistas, en los que predomina el



derecho escrito, mientras que en los países regidos por el derecho anglosajón la jurisprudencia es la fuente esencial del derecho y el valor del precedente es incuestionable.

2.8. La analogía

“Es un proceso de propia integración que se aplica en ausencia de texto expreso en un caso determinado, o sea consiste en una ley que rige en casos análogos”.¹¹

Consiste en la aplicación de una norma jurídica, prevista para un caso o una situación determinada, a otro caso o situación distinta, no contemplada normativamente, pero que guarda similitud con la primera, en cuanto a los hechos e identidad, a las razones, fundamentos y finalidades contempladas al dictar la norma que se aplicara.

La analogía ha tenido, como es de suponer, aplicación en los albores del derecho administrativo en razón de la carencia de normas positivas, que obligó a recurrir a ella frecuentemente a fin de solucionar las situaciones que se presentaban.

2.9. Principios generales del derecho

No hay consenso en la doctrina en relación a lo que son. Algunos dicen que son los principios del derecho Romano, otros sostienen que son los principios del derecho

¹¹ Meza. **Ob. Cit.**, pág. 56.



natural, del derecho de gentes, de la moral, otros dicen que son más bien valores supremos que pueden normar la conducta humana y que se fundan en la conducta racional y en la realidad histórica, expresan valores básicos de un ordenamiento jurídico, etc. Y otros más aun sostienen, que los principios generales del derecho no provienen exclusivamente de una de esas fuentes, sino de todas ellas en conjunto.

2.10. La doctrina

Consiste en el estudio de carácter científico que realizan los juristas acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de aplicación.

La doctrina esta integrada por el conjunto de opiniones, teorías y sistemas elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho y expuestas en obras y trabajos.

En algunas épocas pasadas como en la Roma de antaño fue una de las fuentes formales esenciales, ya que la opinión fundada de grandes jurisconsultos como se tenía como vinculante. Hoy constituye una fuente indirecta o mediante y de aplicación subsidiaria. Es más bien una fuente de conocimiento profundo.

Tiene como fuente auxiliar, importancia dentro del derecho administrativo pues ha ido influyendo sobre el legislador al irle transmitiendo sus ideas y las tendencias del ordenamiento jurídico que se debían seguir, o señalando sus errores. Su influencia



también se ha dejado sentir sobre autoridades administrativas.

Por su origen ajeno al proceso de creación de la ley en los estados actuales, no es obligatoria su aplicabilidad. Sin embargo la labor doctrinal de los estudiosos del derecho debe ser considerada siempre como una tarea importante y constructiva que busca soluciones a los problemas de alcance jurídico.

Entre las diversas fuentes formales del derecho administrativo existe una relación de jerarquía o de prelación. Esto se refiere al orden en que deben ser tomadas en cuenta en los casos concretos que se susciten.

Este orden lo fija el ordenamiento jurídico de cada lugar. En el caso de Guatemala cabe decir que el orden sería el siguiente: la Constitución, la Ley, los Decretos-leyes que tienen categoría de ley, los tratados internacionales, los reglamentos, la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho y la doctrina que más bien sería una forma de interpretación o en su caso de integración de normas.

Para el citado orden es de importancia señalar los artículos 44, 175 y 203 de la Constitución que respectivamente establecen que ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones y que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República; que serán nulas las leyes y las disposiciones gubernativas que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza. Y



también, considerando los establecimientos en la Ley del Organismo Judicial que dispone:

- a) Que la ley es la fuente del ordenamiento jurídico y que la jurisprudencia la complementará. La costumbre regirá sólo en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.
- b) Que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.
- c) Que los tribunales observaran siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución sobre cualquier ley o tratado, salvo de los derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos y carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de categoría superior.
- d) Al señalar la interpretación de la ley se indica que el conjunto de la misma sirve para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero que los pasajes oscuros se podrán aclarar atendiendo a su finalidad y espíritu, a su historia, a disposiciones sobre casos análogos y a los modos como parezca mas conforme a la equidad y a los principios generales del derecho, en su orden.



2.11. Codificación del derecho administrativo

El derecho administrativo es un derecho relativamente nuevo; se puede decir que surge a raíz de la Revolución Francesa y mas específicamente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fecha a partir de la cual el particular deja de ser objeto de las decisiones del monarca y pasa a ser sujeto de derechos y obligaciones y por tanto facultado frente a una administración limitada.

Por su aparición relativamente tardía en el devenir de la historia jurídica se ha cuestionado en alguna forma y en épocas pasadas la existencia del derecho administrativo como rama autónoma del derecho público.

La tendencia de los ordenamientos jurídicos modernos es el de estar codificados. Esto se refiere a estar contenidos en cuerpos legales homogéneos y sistematizados que regulan materiales similares; ello se materializa agrupando las diversas leyes que regulan materias similares en un solo cuerpo orgánico.

“El derecho administrativo es un derecho plenamente independiente que goza de autonomía científica, jurídica y didáctica. Tiene autonomía científica por cuanto tiene una materia propia y perfectamente diferenciada, regulada por principios especiales propios y objeto de metodología única”.¹²

¹² Castillo. **Ob. Cit.**, pág. 47.



Tiene autonomía jurídica porque es una rama del derecho público que cuenta con objeto y finalidad concreta, tiene normas particulares que regulan relaciones particulares, estableciendo derechos y obligaciones distintos de los dispuestos por leyes de otras materias y cuenta con instituciones propias y exclusivas que son reguladas concretamente por sus propias normas. Esta estructurado como una rama de derecho y esto se percibe al observar la cantidad de leyes que regulan la materia administrativa y hasta en la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo. Además tiene autonomía didáctica puesto que es objeto de especial enseñanza, aprendizaje y especialización. Esto es una realidad innegable desde hace años.

El derecho administrativo enseña a los terceros interesados en saber de sus instituciones, a los que coadyuvan en el cumplimiento de sus normativas como lo serían los concesionarios y contratistas y especialmente a los encargados de cumplir primordialmente con la función administrativa del Estado: los empleados y funcionarios públicos, quienes forman la clase de los servidores públicos.

Otra cuestión de interés consiste en que si se debe codificar o no el derecho administrativo. Varias respuestas se han formulado a este interrogante. Hay doctrinas al respecto, negativas, positivas y mixtas. Las negativas sostienen que el codificarlo le restaría a este derecho movilidad y flexibilidad, causando estancamientos y paralización de su evolución.

Las positivas refutan lo anterior argumentando que la labor doctrinal y jurisprudencial



sería un paliativo por la sistematización y generalización de sus principios. Consideran que se debe codificar para facilitar su conocimiento y aplicación y que además la reforma de los códigos si bien es difícil no es imposible.

Por último, están las doctrinas mixtas o eclécticas en donde la codificación tiene inconvenientes pero también ventajas. No es recomendable una codificación total del derecho administrativo pero si lo es una sistematización parcial de sus principios rectores, relaciones, instituciones y disposiciones.

Una codificación parcial eliminaría el terrible desorden que impera en esta materia y ayudaría tanto a los particulares a enterarse de sus reglas y propósitos como a la propia administración que conocería mejor su alcance y sobre todo los límites de su actuación que no pueden ni deben sobrepasarse si se quiere estar acorde con el funcionamiento de un Estado de derecho.

2.12. El reglamento

El reglamento es otra fuente formal y directa del derecho administrativo. Cuantitativamente, es la mas importante y cualitativamente, la mayor de las veces, la mas técnica, se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración.

“Los reglamentos son actos unilaterales de voluntad de la administración pública que contienen normas jurídicas generales y obligatorias que regulan situaciones



impersonales, abstractas y objetivas y que producen efectos generales. Son normas jurídicas dictadas por la administración y con valor subordinado al de la ley”.¹³

Son actos de legislación, pero no con el mismo valor que la ley, aunque si con sus caracteres de generalidad, impersonalidad y obligatoriedad. De ellos se puede afirmar que orgánicamente son actos de la administración pública pero materialmente son actos reglas, o sea que implican la creación de normas jurídicas, pero que no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.

Su trascendencia dentro del ámbito del derecho administrativo es inmensa. Aparecen como la fuente básica de esta rama del derecho y no sólo por su índole sino porque conforman una clase especial de normas trascendentes por su cantidad y calidad.

Es conveniente determinar la base legal del motivo por el cual los órganos ajenos al que tiene atribuida la función legislativa pueden emitir normas de carácter general que produzcan efectos jurídicos.

Ello implica determinar la razón jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria. Se puede afirmar que esta potestad nace de la propia actividad administrativa, es una forma de realizar sus funciones. Entraña el ejercicio de poderes propios de la administración, o sea de poderes que dimanen de su propia naturaleza. Es decir, que para la administración es la potestad reglamentaria que cuenta con atribuciones.

¹³ **Ibid**, pág. 60.



La administración tiene un fin y, se le encomienda una cantidad de cometidos para poder conseguirlo. No solamente realiza actos administrativos y operaciones materiales, sino también actos que conllevan la creación de normas de carácter general. Este poder es parte de la naturaleza misma de la función administrativa y constituye una manifestación más de ella.

La Constitución misma lo reconoce cuando establece en el Artículo 183 inciso e) las funciones del Presidente de la República y determina que estas comportan el sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para lo que se estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu.

Es de hacer notar que la potestad reglamentaria, es decir, el poder que tiene la administración de formular normas no pertenece en exclusiva al Organismo Ejecutivo, puesto que la administración en Guatemala no es solamente centralizada sino también cuenta con entes descentralizados, una de las atribuciones esenciales de estos órganos es, sin duda, la de dictar disposiciones normativas propias, aunque inferiores a la ley dictada por el Legislativo.

Los reglamentos han proliferado en las administraciones actuales y esto prueba su utilidad. Es del caso señalar que las razones por la cuales existen tantos reglamentos son varias y es de importancia señalar las siguientes:



- a) Más capacidad técnica de las autoridades administrativas para desarrollar el detalle cuando una ley o norma lo requiera. El ejercicio de la función administrativa implica una mayor preparación de la que requieren y muchas veces los diputados tienen que elaborar las leyes. Basta mencionar que, de acuerdo a la normativa constitucional para ser electo diputado únicamente se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos civiles. Dicho ejercicio contempla la ingente necesidad de los miembros de la administración de dominar las materias específicas de una rama determinada y de su permanente actualización.
- b) Mejor conocimiento directo de los problemas que originan su elaboración. Es labor de la administración estar directamente enterado de las necesidades de la población y de las mejores opciones para proveerlas y esto no excluye la potestad reglamentaria.
- c) Mayor rapidez en su formulación y esto es así porque el proceso de formación y sanción de una ley como todo proceso es bastante largo y conlleva la realización de varias etapas que se pueden prolongar bastante sea por desidia, negligencia o incapacidad.
- d) Prevalencia de intereses administrativos sobre interés políticos, lo cual se deriva de la razón anterior y se refiere a que, en el ejercicio de la función administrativa, es más factible que en el ejercicio de la función legislativa por el Congreso, el



deslindar los intereses de la colectividad de los de la política partidista que en un determinado momento pueden mandar en el Congreso, entorpeciendo y alargando el proceso de sanción de una ley.

- e) Facilidad de modificación y permanente actualización como consecuencia de lo dicho anteriormente, y de ello se desprende que los reglamentos pueden modificarse y adecuarse a las necesidades actuales de manera más exacta y rápida.

Lo expuesto debe entenderse como lo que son, razones por las cuales la administración utiliza tanto este tipo de norma y no deben confundirse con su fundamento que es inherente a la propia naturaleza de la función administrativa.

Los reglamentos aún cuando su emisión es connatural a la función administrativa tienen límites y deben ser emitidos de manera razonable. Se debe tener esto siempre presente para evitar excesos que redunden en la violación de los derechos de los ciudadanos por parte de una administración abusiva. Los límites generales de estas normas son:

- a) Principio de legalidad: en el mismo los reglamentos no pueden violar normas de nivel constitucional, como tampoco pueden transgredir normas contenidas en leyes. La actuación de la administración pública siempre esta sujeta a la ley y, por lo tanto, también lo esta el ejercicio de su potestad reglamentaria y el consiguiente reglamento.



Derivado del principio de legalidad aparecen otros dos principios que a su vez constituyen también límites: principios de zona de reserva legal y de preferencia de la ley.

- b) Principio de la zona de reserva legal: según este principio, los reglamentos no pueden regular asuntos reservados a la ley incluyendo que, en un sentido amplio del vocablo, a la Constitución. Este sería el caso, por ejemplo, que según el Artículo 239 de la Constitución, y bajo el acápite principio de legalidad establece lo siguiente: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:
 - a) El hecho generador de la relación tributaria;
 - b) Las exenciones;
 - c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
 - d) La base imponible y el tipo impositivo;
 - e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargas; y



f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas ipso iure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.

- Principio de preferencia de la ley: de acuerdo con este principio, lo establecido por una ley no puede ser modificado en ningún sentido ni derogado, si no es por otra ley.

Ningún Reglamento dictado por un órgano subordinado puede contrariar preceptos del dictado por otro superior. Esto es así por la existencia del principio de jerarquía y siempre y cuando se acepte que la potestad reglamentaria no corresponde únicamente al Presidente de la República, como Jefe del Organismo Ejecutivo.

No puede el contenido de los reglamentos sobrepasar la competencia del órgano, no puede este dictar más de lo permitido.

A pesar de que por definición el reglamento es una manifestación unilateral de la voluntad administrativa que produce efectos jurídicos, cabe distinguir entre ellos varios tipos:



Se puede distinguir en cuanto a sus efectos los siguientes tipos de reglamentos:

- a) Reglamentos jurídicos: son los propiamente normativos y se derivan de las relaciones de supremacía general que unen generalmente al ciudadano común con la administración.

- b) Reglamentos administrativos: son los reglamentos de organización que se dan dentro de las relaciones de supremacía especial o de sujeción o ejecutivos y reglamentos subordinados.

Este tipo de reglamento presupone la existencia de una ley dictada por el Organismo Legislativo, que determina sus efectos y alcances y a la cual no puede contradecir, de allí que se sostenga que están subordinados a la ley.

Generalmente se establece este tipo de reglamento por una disposición expresa de la ley que lo requiere disponiendo en alguna de sus disposiciones que la administración emitirá las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Esto encuentra apoyo en la disposición constitucional que asigna al Presidente de la República la facultad de dictarlos. Son reglamentos que dicta el Organismo Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias con la finalidad de posibilitar la aplicación y cumplimiento de las leyes.



Es de notar que la falta de sanción de un reglamento ejecutivo no puede ni debe impedir la aplicación de la ley reglamentada, puesto que de otro modo se estaría dejando en manos del Organismo Ejecutivo la eficacia y vigencia de una norma.

Estos reglamentos son comunes en el campo administrativo y son necesarios para reglamentar las cuestiones puramente técnicas, cambiantes, factores variables o detalles.

Son reglamentos que no deben ni pueden alterar el espíritu de la ley y que según el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo deben emitirse mediante acuerdo gubernativo.

En la actualidad, pueden ser dictados por órganos no pertenecientes al Organismo Ejecutivo sino a la administración descentralizada. En este caso algunos estudiosos afirman que se estaría en presencia de un estatuto autónomo

- a) Reglamentos autónomos: estos reglamentos son independientes de cualquier ley. Son los dictados por el Organismo Ejecutivo respecto de materias que son de su competencia, sea porque la Constitución así lo determina o por estar implícitas en ella. Estos reglamentos no dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia, están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública.



Son los que se emiten por autorización expresa del Organismo Legislativo. Se dan entonces, cuando es el propio Congreso el que comparte su facultad legislativa con otro organismo.

Esto no significa que estos reglamentos no tengan limitaciones, siempre estarán sujetos a los límites generales de cualquier reglamento, así, por ejemplo, no podrán contradecir disposiciones constitucionales ni legales.

- b) Reglamentos de necesidad: son las disposiciones reglamentarias que el Organismo Ejecutivo dicta para hacer frente a situaciones de emergencia. Se emiten en casos en los que, por graves alteraciones de la paz o del orden público o por desastres o calamidades naturales, peligra la existencia misma del Estado o la de sus habitantes o en todo caso su seguridad y salubridad. Son reglamentos que norman situaciones imprevistas que requieren de una pronta decisión por parte del Organismo Ejecutivo. También están previstos en la Constitución al señalar las funciones el Presidente de la República.

- c) Reglamentos delegados: son aquellos que emite el Organismo Ejecutivo por autorización o delegación expresa del Organismo Legislativo. Es decir, se dan cuando este organismo comparte con otro su facultad legislativa. En Guatemala no se dan en la actualidad. En tiempos pasados lo que se podría identificar como la época liberal.



Otra clasificación permite distinguir entre los llamados reglamentos internos y las ordenanzas. Estas últimas son reglamentos con efectos externos, es decir, de aplicación a los ciudadanos y emitidos por autoridades municipales.

Por su parte, los reglamentos internos, en forma genérica, incluyen a los circulares, las instrucciones de servicios y los reglamentos de organización:

Las circulares son instrucciones de servicio con carácter general y dirigidos a órganos de la administración pública. Contienen normas técnicas operativas y reglamentarias.

En Guatemala, el Organismo Ejecutivo tiene potestad de emitirlos.

Las instrucciones de servicios son las órdenes y directivas que los órganos superiores de la administración dan a sus subordinados para determinar la forma concreta en que deben ejercer su actividad. Al igual que las circulares, son normas de cumplimiento obligatorio, pero sólo dentro de la propia administración.

Su incumplimiento puede acarrear por parte del empleado o funcionario que no las acate una infracción al deber de obediencia que le tiene que dispensar a sus superiores.

Finalmente, los reglamentos de organizaciones son los dictados para establecer la estructura de los órganos, señalando su integración, competencia interna y relaciones.



Al igual que las circulares y las instrucciones de ser4vicios no obligan ni vinculan a los particulares y sus observancia sólo aplica a la propia administración o a una parte de ella.

A pesar del carácter obligatorio eminentemente interno, estas normas son de carácter reglamentario y constituyen fuentes formales del derecho administrativo. Se debe recordar siempre que este derecho no sólo regula las relaciones de los particulares con la administración, sino las relaciones entre los integrantes de la misma.

La ley y los reglamentos son normas que crean derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para los integrantes de la propia administración. Ambas son normas reguladoras de situaciones generales y son obligatorias, pero son iguales. Hay entre ellos grandes diferencias. Sintetizando la cuestión se vislumbra que se puede distinguir atendiendo a su jerarquía, origen, existencia, vigencia, contenido, expresión de volumen y alcance.

Entre la ley y el reglamento hay una diferencia de grado. La ley es superior y el reglamento ocupa un grado inferior, de allí que no puede contravenir lo dispuesto por una ley en caso de los reglamentos de ejecución.

La diferencia en cuanto a su origen es aquella en la cual la ley es producto inherente del quehacer del Organismo Legislativo y el Reglamento del Ejecutivo aunque lo pueden emitir otros entre de la administración pública.



La diferencia en cuanto a su existencia consiste en que la ley existe y tiene plena vigencia sin necesidad de un reglamento, mientras que éste, salvo excepciones expresas, requiere de la existencia previa de la ley.

La diferencia en cuanto a su vigencia consiste en que la ley es obligatoria mientras no se abroge; el reglamento, específicamente el de ejecución, no puede existir al desaparecer la ley.

La diferencia en cuanto a su contenido radica en que la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular y el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.

La diferencia en cuanto a la expresión de voluntad radica en que la ley es considerada la expresión de la voluntad nacional, es elaborada por los representantes del pueblo, electos precisamente con esa función; mientras que los reglamentos son la manifestación escrita de la voluntad de la administración.

La diferencia en cuanto a su alcance debe apuntarse en el campo de acción del legislador al ser el mismo libre e incondicionado, sujeto únicamente a la Constitución, mientras que el ejercicio de la potestad reglamentaria que resulta en la existencia de los reglamentos es todo lo contrario, está limitado y encuadrado por la ley.

El derecho administrativo tiene fuentes que son en general, las mismas que las de todo



el ordenamiento jurídico, aunque adentro de ellas existen unas relevantes para esta rama del derecho público como son los reglamentos.

Estas normas afectan tanto a articulares como a miembros de la Administración y son indispensables para el ejercicio de la función administrativa del Estado.



CAPITULO III

3. La administración

Al señalar la administración no sólo se hace referencia a las diversas actividades que el Estado tiene que llevar a cabo para el cumplimiento de sus finalidades.

La administración también se encarga del análisis de los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y modo de funcionamiento.

“La administración consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública o sea un sistema de administración es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”.¹⁴

La administración pública consiste en el sistema de Gobierno, en el sistema político, o sea, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos.

¹⁴ Calderón Morales. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**, pág. 63.



Pero además, la administración pública es la ciencia que tiene que ver con el Gobierno y que se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativas y judiciales.

En conclusión, la administración pública no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por sí solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordinada.

3.1. Elementos

Los elementos de la administración son de dos clases:

- a) Factor humano: no fue hasta el siglo XX en que varios tratadistas comenzaron a descubrir la importancia del factor humano en la administración, aunque el enfoque que se le dio fue totalmente económico.

Hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado, estimulado para que encuentre satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacer sus necesidades físicas, económicas y sociales.



La administración debe considerarse como una sociedad de poderes y por lo tanto las actitudes de los mismos condicionan la interacción y de aquí el resultado final se obtiene del mejor o mal desempeño de sus actividades.

Para el desarrollo de la administración pública se necesita, ante todo, personal bien capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado.

- b) Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas: son aquellos que integran los diversos elementos de la aplicación de las normas políticas relativas a la planificación, la administración de personal, la organización y métodos y, finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el público y con la rama legislativa y judicial.
- c) La planificación: la planificación debe existir con anterioridad a cualquier trabajo con objetivo definido a fin de poder establecer una actuación determinada, formulando los programas y planes a corto y largo plazo de todo el Gobierno, incluyendo todos los aspectos de la organización, formulación de presupuestos y las funciones relacionadas con las finanzas, según los recursos de la comunidad y de aquellos al alcance del Gobierno en los aspectos económico y humano.
- d) La administración de personal: es sumamente importante tomar en cuenta la elección, educación y preparación de las personas que participan en la labor



administrativa definiendo claramente los deberes que a cada quien corresponden dentro de la organización.

También, establece sus responsabilidades con el mejor criterio de autoridad formal, para que respondan con el cumplimiento de sus deberes dentro de sus derechos y dentro del marco de las relaciones humanas.

- e) Organización y métodos: se refiere a la ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, de la escala jerárquica, los controles y los grados de centralización y descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio democrático y lograr así la eficiencia.

- f) Relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial: siendo un sistema de Gobierno el integrado por tres ámbitos como lo son el legislativo, el ejecutivo y judicial, necesariamente la relación de la rama ejecutiva con la legislativa y la judicial tiene que ser coordinada en una forma perfecta y armónica, y sobre todo esa coordinación debe ser ajustada en cuanto a la relación con el público que es en ultima instancia a quienes tiene que servir.

Es de importancia señalar y explicar de forma breve los principios de la administración, siendo los mismos los siguientes:



3.2. La centralización

También se le denomina concentración administrativa es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior ejecutivo.

“Se ha señalado que centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales”.¹⁵

En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores.

Evidenciándose con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece, por lo que se afirma enfáticamente que una de las bases jurídicas de la centralización es la jerarquía, y que aunada a esta existe la otra base que es propiamente competencia administrativa.

En cuanto a la jerarquía administrativa, es el elemento de la centralización en que se establecen las relaciones de subordinación que existen dentro de los órganos de la administración que es su base principal.

¹⁵ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**, pág. 36.



“La jerarquía administrativa es el conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los distintos órganos de una entidad y que regulan las relaciones entre tales órganos y señalan también la situación jurídica de sus titulares y agentes”.¹⁶

En lo que respecta a la competencia administrativa, se puede decir que es un elemento esencial dentro de la centralización administrativa y que viene a constituir el marco dentro del cual debe desenvolverse la actividad de un órgano.

La competencia es el conjunto de facultades que posee la autoridad en cuanto al deber de obrar no solo dentro del círculo de sus atribuciones, sino con sujeción al fin previsto en la ley.

Los poderes dentro del sistema de centralización administrativa son los siguientes:

- Poder de decisión: consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos de la administración pública.

- Poder de revisión: se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución y es el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.

¹⁶ García. **Ob. Cit.**, pág, 36.



- Poder de mando: es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas.
- Poder de vigilancia: consiste en exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos.
- Poder de disciplina: son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados jerárquicamente que den lugar a ello por incumplimiento de sus obligaciones. Entre estas medidas disciplinarias es de importancia mencionar el apercibimiento, la amonestación, la multa la suspensión y la privación del empleo.

Por otro lado, las ventajas de la centralización administrativa se resumen en las siguientes:

- El órgano supremo asegura el control político dentro de todo un territorio.
- La actuación de los subordinados es controlada por el centro político.
- Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben donde dirigir sus peticiones.
- Se logra prestar los servicios públicos en forma económica porque el Estado



atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.

- El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es mas efectivo, de los órganos superiores hacia los órganos inferiores.
- Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.
- Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.

Ahora bien, asimismo se tienen que tomar en consideración las desventajas de dicha centralización administrativa:

- Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede política del gobierno o capital del Estado.
- La administración se vuelve ineficaz en los territorios alejados de la capital.
- Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de la decisión lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo.



- Ni los países con territorios extenso, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.

3.3. Descentralización

La descentralización administrativa constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, no reciben ordenes del poder central.

Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir.

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.

“Al hablar de descentralización es esencial señalar los órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico”.¹⁷

¹⁷ Rodríguez González, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**, pág. 29.



Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente, se encuentran a cargo de órganos colegiados; un ejemplo es la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, como el presidente de la Junta Directiva, el Alcalde municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Entre las clases de descentralización administrativa es de importancia citar las siguientes:

- Descentralización por servicio: esta clase de descentralización obedece fundamentalmente al ámbito de las necesidades a llenar por parte del Estado a favor de los administrados, es decir, que para cumplir con cierto servicio público, se hace imprescindible abarcar diferentes circunscripciones territoriales, desprendiendo de la administración central, los servicios públicos con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad o comunidad, poniendo en manos de individuos con preparación técnica, la garantía de su eficaz funcionamiento con el objeto de evitar un crecimiento anormal del poder del Estado.

- Descentralización por colaboración: este tipo de descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y a consecuencia de ello, se le van presentando problemas para cuya resolución se



requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

Entre los elementos que caracterizan este tipo de descentralización se encuentran entre otros, el ejercicio de una función pública desarrollada en interés del Estado por una organización privada.

La descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no formar parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización.

Constituyen instituciones colocadas en los límites del derecho público y el derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

- Descentralización por región: consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, lo que viene a permitir un mejor juego democrático entre los ciudadanos para escoger a aquellos que a su juicio tienen mejores conocimientos técnicos para llevar a cabo la misión encomendada, por lo que dichas personas al tener un mejor



conocimiento de las necesidades locales cumplen en mejor forma su cometido al servicio de la comunidad.

Las características de la descentralización administrativa son:

- Transferencia de poderes de decisión.
- La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- Que esa persona jurídica sea de derecho publico, es decir, que este encuadrada en la organización general del Estado.
- Tutela o control sobre los entes descentralizados.

Las ventajas de la descentralización son las siguientes:

- Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- El servicio se moderniza y se torna autofinanciable.



- Se erradica el empirismo.

Las desventajas son las siguientes:

- Se crea un desorden en la administración pública.
- Hay un crecimiento exagerado de la burocracia.
- Puede existir una manipulación política, otorgando puestos a políticos sin ninguna preparación adecuada.

3.4. Desconcentración

Es uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mejor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior, toda vez que la administración no es capaz por sí misma ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad.

En ese sentido implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior a uno de menor jerarquía lo cual aumenta el ámbito de sus actividades, pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona



jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.

De ello se señala que en la desconcentración administrativa lo que existe es una relación no entre personas sino entre órganos administrativos en virtud de no constituir una persona jurídica diferente, ya que la personalidad jurídica le corresponde al órgano superior jerárquico, de aquí que no es posible el celebrar contratos administrativos por sí mismos.

Entre las clases de desconcentración administrativa se encuentran:

- Central o interna: se refiere a aquellos casos en que la competencia es atribuida con exclusividad a un órgano central de media o inferior jerarquía que la ejerce en todo el territorio nacional.

- Periférica o externa: es la competencia que se atribuye a un órgano que la ejerce únicamente en un determinado territorio, es decir, que la facultad o atribución de un determinado acto administrativo corresponde con exclusividad al órgano administrativo desconcentrado en un territorio determinado

De todo lo anterior se establece, que la desconcentración debe ser determinada por la ley, y la norma jurídica que la ley indica debe tener el mismo rango jerárquico que la que le otorga competencia al órgano que pretende desconcentrar; puede asimismo la propia administración acordar la desconcentración de un órgano pero para ejecutar tal



decisión forzosamente debe estar facultada por el legislador.

La desconcentración administrativa necesita para su existencia de una ley que la autorice, uno o varios órganos en que recaiga la distribución de la competencia y esta, la competencia administrativa, debe ejercitarse dentro de la jerarquía administrativa.

Las características de las desconcentración son:

- Otorgamiento al órgano desconcentrado de determinadas facultades.
- Manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio.
- Subsiste el nexo de la jerarquía.
- El órgano desconcentrado depende del órgano central superior jerárquico.

Las ventajas de la desconcentración administrativa son:

- La acción administrativa es más rápida y flexible.
- La acción administrativa se acerca a los particulares.
- Aumenta la responsabilidad de los órganos inferiores.



Asimismo, también existen desventajas como:

- La politización de los órganos desconcentrados.
- Se aumenta la burocracia, es decir mayor gasto público.
- El servicio es ineficiente debido a la no capacidad técnica de sus titulares.

Los procedimientos que se establecen para llevar a cabo una política de desconcentración son:

- Por medio de normas emanadas por el legislador, es decir, mediante leyes formales ordinarias.
- Por disposiciones dictadas por el órgano Ejecutivo.
- Por medio de normas administrativas de manera pura y simple.

3.5. Autonomía administrativa

Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo mas



importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y no deben tener ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privativos.

Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se las tengan como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder autoadministrarse.

En muchas ocasiones se ha interpretado que la autonomía de las entidades descentralizadas se refiere a su total independencia del órgano administrativo superior, independencia que enfoca hacia el aspecto económico-financiero negando que exista tal autonomía en aquellas entidades en las que forzosamente debe ser aprobado su presupuesto por el órgano central.

Pero cabe hacer mención que al participar un ente autónomo del presupuesto general del Estado, no quiere decir que haya una injerencia directa del Estado sino que más bien no la hay por cuanto que el órgano autónomo goza de independencia en la distribución adecuada de su presupuesto sin solicitar autorización a ningún otro órgano administrativo en su utilización.



La autonomía es una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, y eficaz en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas, por ello, a estas entidades se les denomina autónomas porque tienen poder de autoformación, es decir, que estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos.

Entre las clases de autonomías administrativas es de importancia señalar las siguientes:

- Autonomía territorial: se basa en el territorio y puede adoptar diversas formas de organización: regiones, zonas, divisiones, circunscripciones o bien territorios. La principal autonomía territorial conocida en Guatemala es la de los municipios.

- Autonomía institucional: se basa en los servicios públicos o en las funciones técnicas a cargo de las organizaciones autónomas. Esta autonomía no toma en cuenta los intereses de los departamentos o de los municipios sino el interés del servicio o de la función que debe estar a cargo del Ejecutivo pero se traslada a una organización autónoma con la finalidad de satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales.

- Autonomía por colaboración: se basa en funciones administrativas propias del



estado y que se trasladan a organizaciones autónomas privadas, que trabajan con entera independencia del Ejecutivo.





CAPITULO IV

4. La administración y autonomía municipal

El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios.

La normativa constitucional establece una serie de principios sobre los municipios, pero no realizan una ordenación acabada de la administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los departamentos.

Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio son la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local.

El contenido de la autonomía local, se concreta, entre otros, en los siguientes elementos:

- La elección de las autoridades que integraran los órganos de los municipios.
- El derecho a obtener y disponer de recursos.



- Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

De conformidad con las reformas emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, aprobadas por consulta popular, se reformó el Artículo 254 y se cambió la denominación de Corporación Municipal por la de Concejo Municipal. Así, establece la Constitución que el Gobierno municipal será ejercido por un Concejo Municipal integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales.

Asimismo, se elimina la clasificación de las municipalidades que se encontraban, eliminando las categorías municipales.

En el articulado constitucional, se intentan precisar los elementos de la autonomía local, en concreto, la constitución determina la aplicación del sufragio universal en la elección de los electos locales y la suficiente capacidad financiera para cumplir los fines propios de los municipios, aunque sin determinar en que consistirán los ingresos propios de los municipios y fijando la obligación constitucional de que el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado incluya un diez por ciento de los mismos para las municipalidades del país.

También se establece una serie de principios generales de garantías para el ejercicio de la función de Alcalde y para los bienes municipales, así como la posible creación de



Juzgados de Asuntos municipales y de un cuerpo de Policía local, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales, aunque sin establecer un listado de competencia y funciones precisas que deban ejercer, en todo caso, los municipios. La Constitución se limita a enumerar, como gastos preferentes del municipio, los programas y proyectos de educación, la salud preventiva, las obras de infraestructura y los servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, pero sin clarificar que dichas materia son de competencia municipal u obligaciones mínimas de los municipios, que puedan exigir sus ciudadanos.

La falta de concreción de las competencias propias de los municipios, junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se detecta en la regulación constitucional de la administración municipal.

4.1. Autonomía

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. El mismo ha perdido toda conexión con su origen filosófico jurídico y, al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa.

“No existe, por tanto, un concepto general de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se pueda deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho



concepto se incorpora en una Constitución para una determinada administración pública”.¹⁸

De todas maneras, la doctrina moderna y los tribunales constitucionales de los diversos países en los que dicho concepto figura en la Constitución, han avanzado en la determinación de algunos elementos que integran es concepto de autonomía local, con la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de aquella administración pública a la que la Constitución le otorga autonomía.

4.2. Características

Las características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

- a) Exclusión: la autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local.

Esta exclusión radical de controles administrativos solo la garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan

¹⁸ Albi Fernández, Fabio Alejandro. **La crisis del municipalismo**, pág. 34.



competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el Artículo 134 de la Constitución.

- b) Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: la Constitución no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias.

Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, si, como en el caso presente, la Constitución ha contemplado la autonomía local para los municipios. La legislación municipal y la legislación en consecuencia, se encargan de atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

- c) Autonomía y capacidad de organización: la autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de organización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución. Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas la estructura orgánica y funcional mas adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de organización municipal, en el marco de lo que fija la Constitución y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.
- d) Autonomía y suficiencia económica: de poco les servirá a los municipios la autonomía si esta no va acompañada de los recursos económicos necesarios



para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma. En la Constitución se establece que las haciendas municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios al municipio y establece, también, limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del Municipio.

Se contempla en la Constitución la participación de los municipios en los presupuestos del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma.

Consecuentemente, la existencia de una participación de las haciendas municipales en los ingresos estatales es constitucionalmente necesaria, atendiendo a los términos en que señale.

Ahora bien, la determinación de su importe es discrecional ya que depende de lo que el Estado haya decidido recaudar e ingresar en vinculación a las necesidades efectivas de recursos económicos que precisan los municipios, con lo que tampoco en esta materia puede decirse que la Constitución garantice con plena efectividad el principio de suficiencia financiera, que dependerá del desarrollo legislativo de las haciendas municipales y de las leyes de presupuesto estatales anuales.

- e) Protección jurisdiccional de la autonomía local: no puede decirse que esta sea efectiva si la propia Constitución no establece cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras



administraciones públicas que invadan la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Todos estos elementos que integran la autonomía municipal, evidentemente no definen un poder soberano del municipio dentro del Estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal tiene importantes consecuencias para la capacidad de actuación del municipio, que impiden que dichos entes pueden estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración estatal.

Los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de su respectivo interés, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del Estado, sin que, en ningún caso puedan regular dichas leyes un municipio como ente no autónomo dependiente de la administración estatal.

4.3. Caracteres del municipio

El municipio es: “El conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizada en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.¹⁹

¹⁹ Hernández Palma, Antonio. **Derecho municipal**, pág. 24.



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; es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Los elementos básicos del mismo son los siguientes:

- El territorio, que constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio.

- Su población, que son los habitantes de un distrito municipal. El vecino es la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en el distrito municipal, o que tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. El transeúnte es la persona que se encuentra accidentalmente en un distrito municipal, teniendo su vecindad y residencia en otro municipio.

- La autoridad, son los miembros del órgano administrativo que gobierna el Municipio, o sea el Alcalde, los síndicos y los concejales, que constituyen el Concejo Municipal.



- La organización comunitaria, que es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.
- La capacidad económica, la cual viene constituida por los bienes que Municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal: ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, de conformidad con la Ley que regula la distribución; el producto de impuestos que el Congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas y tasas.

Otro de los elementos que contiene el municipio es el elemento teológico, que consiste en la finalidad y que se sintetiza en cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado que consisten en el bienestar general o bien común, en ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio económico, natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.

4.4. Importancia de la administración y autonomía municipal

La constitución define una doble función institucional del municipio: por un lado, es una



entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios.

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

Y, por otro lado consiste en el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo.

El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula. “Gobierno municipal. El Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se



integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

Coinciden, por tanto, en el municipio guatemalteco, dos condiciones de naturalezas bien diferenciada: por un lado es una pieza o elemento de la organización territorial del Estado y, por otra, es una comunidad política representativa en si misma.

La condición de parte de la organización territorial del Estado tiene implicaciones a nivel institucional y formal, tanto por lo que respecta a la utilización del municipio como referente territorial para la prestación de funciones estatales, como por las posibles delegaciones que el Estado haga a los municipios.

El Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

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

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad



descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado, y en su caso, con la especial del ramo a que corresponda;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;

- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y,
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo;



De considerarse imperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

Al lado de esta función, que está desarrollada en extenso en el Código Municipal, el municipio es, en sí mismo, una comunidad política a la que las autoridades municipales, especialmente el alcalde, síndicos y concejales, representan y que tiene una capacidad de autogobierno.

Este es el aspecto más relevante del municipio y lo que permite explicar sus funciones políticas más relevantes y la elección por sufragio universal igual, libre, directo y secreto de las autoridades municipales.

En los sistemas democráticos, el municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política del país, que no queda, pues, limitada a la representación general del Parlamento estatal.

Si se tiene como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, se tiene 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.

“A los municipios y a su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a interés generales. De acuerdo con esta consideración, la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.²⁰

La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que esta pueda ejercer sus atribuciones públicas, en beneficio de los habitantes. A medida que crece una empresa y el Estado es visto así, se necesita delegar funciones con dos propósitos: 1) que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema, y 2) que controle con más efectividad los resultados de las decisiones. El municipio ya no puede tomar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, que pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades.

Las características que la doctrina administrativista ha destacado de los diversos sistemas de gobierno municipal en los Estados modernos son:

- Sistema unitario: existe una sola administración pública, la estatal de forma que la local es parte o está subordinada a esta.

²⁰ Sánchez Morón, Miguel. **La autonomía**, pág. 35.



Dentro del sistema unitario de administración pública estatal destaca la organización de la administración local en un único órgano centralizado y la eliminación ideológica por imperativos de garantía de la igualdad entre todos los ciudadanos de los cuerpos intermedios corporativos y locales, impone, en teoría, un modelo de administración pública burocratizado y jerarquizado, de forma que los órganos locales no sean más que el último eslabón.

Bajo esta visión privatista de los entes locales, la capacidad de estos queda constreñida a la administración del propio patrimonio y a las funciones de seguridad, tranquilidad y comodidad pública que se inscriben en la más genérica de policía municipal.

La administración de los entes locales y su inserción en lo que se ha llamado Estado-comunidad se produce lenta, pero progresivamente, en el siglo XIX y alcanza su definición en el XX.

A partir de este momento, el sistema unitario continental de organización de la administración pública se habrá convertido en un sistema binario integrado por la administración del Estado, de una parte, y la administración local, de otra.

La pervivencia de los municipios ha de basarse, para evitar contradicciones ideológicas, en la libertad de asociación de los individuos. El Estado liberal parte como es sabido, del dogma de la separación del Estado y la sociedad. Pues bien, los entes locales son sociedad y no Estado. Así, la aparente contradicción de pervivencia de cuerpos



intermedios, reductos de antiguos privilegios estamentales, se desvanece.

- Sistema binario: existe una administración del Estado, o dos si se trata de un Estado compuesto, y una administración local, que puede presentar dos modalidades, administración local indirecta y administración local autónoma.

El sistema binario de administración local indirecta surge como evolución del sistema unitario. A medida que se van desprivatizando los entes locales y adquieren rango de administración pública, la administración local, formalmente autónoma y dotada de personalidad jurídica se caracteriza en la práctica, por ser un instrumento de la administración del Estado en el territorio.

Ello sin perjuicio de su coexistencia con una administración pública periférica mesocrática, que no ofrece, en ningún caso, la resistencia de entes colegiados, de base representativa y con intereses peculiares, distintos cuando no contrapuestos a los del Estado. De aquí la clásica distinción entre administración directa centralizada y desconcentrada o periférica y administración indirecta relativa a entes locales, entes corporativos y hasta organismos autónomos del Estado.

La administración local existe como tal, con una serie reducida de funciones efectivas, lleva una vida lánguida, en proceso de vaciamiento progresivo por el impacto de una legislación sectorial centralizadora sobre una capacidad inicial genérica de interés local. Esta es, justamente, la administración preconstitucional.



El sistema binario de administración local autónoma señala las profundas transformaciones sociales y económicas, la necesidad de una administración estatal o de los fragmentos de Estado que produce la crisis de la técnica centralizada y burocrática del Estado unitario moderno. Pero el reducto de unas estructuras locales basadas en los principios de la auto-administración y con un haz de competencias suficientemente amplio y financieramente cubierto, es una exigencia de la sociedad democrática.

La tendencia actual del sistema binario de administración pública se orienta hacia una administración local autónoma, pero esta puede presentar dos variantes:

- Administración local separada, en la que las dos esferas administrativas territoriales se conduzcan como dos compartimentos, sin más comunicación que una excepcional tutela estatal regional. Las competencias locales son, en esta variante, exclusivas por materias, aunque las leyes especiales se encargan, luego, de desmentir la cláusula general aparentemente beneficiosa para la autonomía local, al atribuir al Estado potestades concretas que responden a intereses locales.

- Administración local participante en la administración pública estatal regional. Ente autónomo no significa competencia exclusiva y separada del Estado por materias, sino atribución local, o las leyes, de potestades concretas, aun dentro de una misma materia, así las competencias locales comparten verticalmente con el Estado o con la región.



La gestión de un determinado sector de actividad pública se realiza en una especie de administración mixta, compartida por diversas entidades públicas el Estado o la región y los entes locales, satisfaciendo, de esta forma, sus respectivos intereses con frecuencia de imposible separación y atendiendo al criterio de una división horizontal o por materias.

La gran tendencia de los Estado 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 una administración pública centralizada, por lo que el Estado que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales o municipalidades. Los principales sistemas del gobierno municipal son los siguientes:

- Sistema de democracia directa: es el sistema del poder municipal de gestión que corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas.

Es el que se presenta en los municipios pequeños en donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, como los que 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.



- Sistema de democracia representativa: la representación de los vecinos 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 mas 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.
- Sistema democrático, colegial o sistema ingles: este sistema tiene su fundamento y base en la opinión publica, 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, es 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 carácter representativo, es decir, no es un órgano independiente del Gobierno y la superioridad se justifica más en la dignidad que en el poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra en cada una de las materias.



- Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: este sistema se distingue del anterior, puesto que en aquel hay confusión de poderes y en el francés existe una verdadera separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática.
- Sistema autoritario: este sistema nace de la realidad política del Estado y es, por esencia, autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. El sistema alemán, tiene lineamientos muy distintos a los sistemas ingles y francés, que son de tipo democrático por la forma de elegir a su representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio.

En cuanto a la estructura de este sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo los siguientes: el consejo, el magistral y Alcalde. El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El magistral era el órgano que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistrado que, aunque era elegido por el consejo, actuaba con cierta independencia. Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era mas bien el técnico el que hacia de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones. Con el fin de lograr una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se incorporaron al gobierno municipal, elementos ajenos al consejo con algunas especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.



- Sistema de gobierno municipal en Guatemala. Al hacer un análisis de los sistemas de gobierno municipal, 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 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.

El órgano deliberativo comunal es pluripersonal y es denominado Consejo o ayuntamiento. Que el órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado consejo deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con sus sistema constitucionales, 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 es unipersonal, a diferencia del deliberante que es pluripersonal, y se denomina así por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.



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

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

Por este motivo, el ordenamiento ha configurado la organización municipal como una estructura compleja. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el consejo, pero este no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos. El consejo 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 Consejo pueda actuar.

Desde otra perspectiva, 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 consejo, expresa efectivamente la voluntad municipal. Este es uno de los otros retos de la organización municipal y consiste en 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.

Como ya se ha indicado, la Constitución determina 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.

El consejo municipal sustituye, en cuanto a denominaciones, a las antiguas corporaciones municipales, en donde la corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se denomina corporaciones a las entidades públicas, como las provinciales y municipales. En relación a esta terminología, señala que la idea de corporación es la expresada con la voz cuerpo, en donde se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad.

Existe una diferenciación entre corporación y cuerpo, debido a 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. La corporación es persona jurídica; el cuerpo es solo una entidad moral.



Las corporaciones, que como elemento esencial cuentan con un territorio determinado son denominadas 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 sirve de limite a su actividad. Con 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 la corporación, 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.

De allí que los ayuntamientos, corporaciones municipales o consejos 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 asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos y contratos surte efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.



Las decisiones del consejo 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 como la enajenación de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal.

Aparte de las atribuciones de Gobierno que tiene la corporación o consejo, 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.

Los ayuntamientos o corporaciones 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 patrimonios, 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 y en general, conocer de todos los asuntos que interesen al municipio. .

Así el derecho municipal de Guatemala es herencia del derecho español, encontrándose sus antecedentes en la Constitución de Bayona de 1812, 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, dominio el derecho español en la formación del Gobierno municipal.

Etimológicamente la voz alcalde proviene del árabe alcadi que significa el juez, o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.

En los albores de las primitivas comunidades, desde que se forma el embrión de la familia y de la rey aparece la autoridad paternal de los pueblos y se conserva todavía a través de las generaciones, bajo la investidura que llega a con la denominación de alcaldes, los cuales vienen a ser, en muchos de sus aspectos, herederos de aquella jefatura que ejercieran los patriarcas en el seno de las poblaciones sedentarias. De ellos, recibe pues, la autoridad municipal su origen genuino en la historia, su sanción en el derecho y en las leyes, y alcanza configuración y desarrollo pleno en las costumbres de Roma.

“En los primeros tiempos de la dominación romana, algunas ciudades eran gobernadas por los pretores como magistrados supremos, y otros tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado Xvir Maximus. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la administración comunal los dumviri que eran los supremos magistrados municipales, nombrados por término de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios



denominados ediles”.²¹

Con respecto a las funciones tradicionales, el alcalde venia siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no solo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan estas últimas. Generalmente habían dos o mas alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona, que por razón del cargo que desempeñaba, ejerciera mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Dentro de la estructura de la administración municipal guatemalteca, el Alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El alcalde preside y representa ala municipalidad, es el personero legal del mismo, miembro constitucional del consejo municipal, sin perjuicio de la representación específica que se le atribuye al sindico. Es además el órgano ejecutivo de Gobierno y administración municipal y efe de los mismos. En lo que corresponde, es atribución y obligación del Alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones de la Corporación municipal y, al efecto, expedir las órdenes e instrucciones necesarias, dictar las medidas de policía y buen gobierno, y ejercer la potestad de acción directa y en general, resolver asuntos del municipio que no estén atribuidos a otras autoridades.

²¹ **Ibid**, pág. 37.



Dentro de las administraciones municipales existen una serie de divisiones administrativas que no siempre se encuentran reguladas dentro del Código Municipal, sino que son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal. Dentro de estos encontramos empresas municipales de aguas, Registrador Civil, Registrador de Cédulas de Vecindad, juez de Asuntos Municipales, Direcciones, jefaturas de Departamento y jefaturas de Sección.

Como se puede notar, dentro de las municipalidades no se puede establecer una estructura uniforme, puesto que esta depende en mucho de su extensión territorial y del número de habitantes, ya que ninguno de los municipios es exactamente igual ni tiene igual número de habitantes. La pequeña o gran estructura de cada una de las municipalidades, depende en mucho de las pocas o grandes necesidades de servicios públicos municipales.

Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán contar, de conformidad con la ley, con su Juzgado de Asuntos Municipales, de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del Alcalde.

Como se puede analizar del precepto transcrito, es una potestad de las municipalidades crear este órgano, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas. Se trata de un órgano administrativo, no jurisdiccional, con facultades sancionadoras.



CONCLUSIONES

1. Las necesidades colectivas y especialmente las de convivencia no son satisfechas a través de las municipalidades, debido a la falta de atención de los organismos gubernativos por su incumplimiento; al no promover el desarrollo económico, social y cultural dentro de su jurisdicción.
2. En la actualidad no existe una adecuada transferencia de carácter definitivo a los municipios para la aplicación de funciones ejecutivas, atribuciones, responsabilidades y recursos de origen material y financiero de origen nacional, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades de la administración municipal.
3. Las autoridades municipales de Guatemala y el carácter plenamente democrático y electivo de los entes locales más destacados no han producido las expectativas reguladas en la Constitución Política de la República, debido a la inadecuada administración y a la inexistencia de autonomía.
4. No existe cumplimiento de la normativa municipal vigente para la debida consecución de los fines esenciales del municipio debido a que no se toma en consideración las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social adoptadas por el Estado guatemalteco.



5. La importancia jurídica de la administración y autonomía municipal en el derecho administrativo no se respeta debido a que el Gobierno central no respeta los elementos constitutivos de la autonomía y por la inexistencia de políticas y estrategias de desarrollo por parte de las corporaciones municipales en beneficio del desarrollo de su municipio.



RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala a través de las Municipalidades, debe dar a conocer las necesidades colectivas y especialmente las de convivencia social para que los organismos del Gobierno promuevan el desarrollo económico, cultural y social del cual tienen jurisdicción.
2. Que el Ministro de Gobernación mediante los alcaldes y síndicos señalen la importancia de las funciones ejecutivas, de sus atribuciones y responsabilidades para garantizar la correcta utilización de los recursos de origen material y financiero y así cumplir con las responsabilidades y atribuciones municipales.
3. Que los Alcaldes de Guatemala, señalen que las autoridades municipales de Guatemala, así como también el carácter democrático y electivo de los entes locales de mayor importancia para el país, no han sido productores de expectativas de desarrollo que se encuentran regulados constitucionalmente para una adecuada administración debido a la falta de autonomía.
4. El Organismo Ejecutivo mediante el Presidente de la República, tiene que señalar que en la actualidad no se cumple con la normativa vigente para que se pueda cumplir con las finalidades asignadas al municipio, no permitiéndose por ello la realización del desarrollo económico y social del Estado de Guatemala.



5. El Organismo Legislativo mediante los diputados del Congreso de la República de Guatemala, tiene que señalar la importancia jurídica de la administración y autonomía municipal para que se respeten los elementos constitutivos de la autonomía del Gobierno central y se permita crear políticas y estrategias de desarrollo por parte de las corporaciones municipales para beneficiar el desarrollo del municipio.



BIBLIOGRAFÍA

- ALBI FERNÁNDEZ, Fabio Alejandro. **La crisis del municipalismo**. Madrid, España: Ed. Trotta, 1989.
- ALONSO GARCÍA, Ramón. **Sistema constitucional y administrativo**. Madrid, España: Ed. Reus, 1994.
- ARIÑO ORTEGA, Gaspar. **Principios de derecho público y económico**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 1989.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L, 1989.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2009.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2004.
- DIEZ DE SALAZAR, Luis Miguel. **Régimen municipal**. Barcelona, España: Ed. Trotta, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Reus, 2000.
- HERNÁNDEZ PALMA, Antonio. **Derecho municipal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Desalma, 1990.
- MARÍAN MATEO, Ramón. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 1999.
- MEZA DUARTE, Leonardo Antonio. **Introducción al derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Nacional S.A., 1988.
- PARADA VÁSQUEZ, José Roberto. **Derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Reus, 1984.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 2002.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **La autonomía**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1997.



SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Fundamentos de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Porrúa S.A., 1990.

VILLAR PALASÍ, José Luis. **Principios de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Reus, 1999.

Legislación:

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

Código Civil. Decreto Ley 106 del Jefe de la República de Guatemala.

Código Procesal Civil. Decreto Ley 107 del Jefe de la República de Guatemala.

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