

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



**LA FALTA DE REGULACIÓN DE LICENCIA
DE CONSTRUCCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS
AL FISCO EN EL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA
MILPAS ALTAS DEL DEPARTAMENTO
DE SACATEPÉQUEZ**

CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA

GUATEMALA, ABRIL DE 2012

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

**LA FALTA DE REGULACIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN
Y SUS CONSECUENCIAS AL FISCO EN EL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA
MILPAS ALTAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ**

TESIS

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

CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA

Previo a conferirsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala abril de 2012

**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. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luís Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

PRESIDENTE: Lic. Gerardo Prado
VOCAL: Lic. Edgar Manfredo Roca Canet
SECRETARIO: Lic. Raúl Antonio Castillo Hernández

Segunda fase:

PRESIDENTA Licda. Dora Lizett Nájera Flores
VOCAL: Licda. María del Carmen Mansilla Girón
SECRETARIO: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

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 Ciencia Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Irma Leticia Mejicanos Jol
Colegiada número 3960
3era Calle 1-38, zona 1
Tel. 22382939 y 55632095

Guatemala, 25 de julio de 2011

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala



Con base en la resolución de fecha dieciocho de marzo de dos mil once, en donde se me nombra como **ASESOR** del trabajo de investigación intitolado: "**LA FALTA DE REGULACIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS AL FISCO EN EL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MILPAS ALTAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ**" propuesta por la estudiante **CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA**, y con fundamento en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito informar lo siguiente:

- a) El trabajo de mérito, cumple con los aspectos técnicos y científicos exigidos para las investigaciones de esta naturaleza.
- b) Contiene asimismo, con la bibliografía necesaria para la realización de la investigación.
- c) Desarrolla en el punto de contenido cada capítulo, los elementos necesarios para dar comprobada la hipótesis rectora del trabajo.
- d) Para poder llevar a cabo tal comprobación, debió hacer uso de los métodos deductivo e inductivo, conduciendo todo el contenido de la investigación de lo general a lo particular, generando juicios de aplicación general de un caso particular.
- e) El trabajo de tesis tiene el enfoque social y administrativo necesario para dar un aporte científico en el tema del ordenamiento territorial.
- f) El trabajo lo desarrolló con base al Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y se dirige a analizar un tema de interés en el área del Derecho Municipal, la cual constituirá valiosa fuente de datos para analizar y reflexionar sobre la temática referida.



Irma Leticia Mejicanos Jol
Colegiada número 3960
3era. Calle 1-38, zona 1
Tel. 22382939 y 55632095

- g) Las conclusiones y recomendaciones más importantes del trabajo consisten en que se debe tomar en cuenta la importancia de mantener la administración municipal para obtener mejores ingresos y lograr el bienestar del municipio y así evitar el desorden en el desarrollo de la construcción.
- h) En cuanto al aporte científico de la investigación se tiene que, la autora advierte que se debe garantizar constitucionalmente la seguridad y certeza jurídica por parte de las autoridades municipales.
- i) Encontrando que el trabajo cumple con todos los requisitos, resulta procedente emitir el **DICTAMEN FAVORABLE** para que la misma sea discutida en el examen público de tesis correspondiente, previo a optar a los títulos de Abogada y Notaria la sustentante.


Irma Leticia Mejicanos Jol
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES


Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, seis de septiembre de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **OSCAR ROLANDO CONTRERAS HERNÁNDEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA**. Intitulado: **"LA FALTA DE REGULACIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS AL FISCO EN EL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MILPAS ALTAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ"**.

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 las 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 estime pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/jrvch.



Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario
7ª Avenida 7-32 zona 13
Teléfono 5854-2830

Guatemala, 22 de septiembre de 2011

Licenciado
CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con el objeto de comunicarle que en cumplimiento de la resolución emitida el seis de septiembre de dos mil once de esa unidad académica, mediante la cual se me nombró **REVISOR** de la Tesis presentada por la estudiante **CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA**, intitulado: "**LA FALTA DE REGULACIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS AL FISCO EN EL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MILPAS ALTAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ**", el cual a mí criterio cumple con todos los requisitos y formalidades que establece la normativa de esa facultad, y emito el dictamen siguiente:

1) Considero que el tema investigado por la estudiante **CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA**, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la normativa correspondiente, sino además se presenta como una temática de especial importancia para agregar a la actual administración pública municipal; ya que tanto la doctrina que sustenta el derecho municipal, como la legislación internacional, en armonía con el derecho comparado facultan al Municipio a implementar las licencias de construcción con la finalidad de garantizar la seguridad y certeza jurídica de los habitantes del municipio.

2) Así mismo contiene aportes relacionados con la implementación dicha garantía, referentes a formular los elementos de una reforma municipal para otorgar la licencia de construcción a cambio de la contribución respectiva; y del mismo modo las consecuencias jurídicas del no cumplimiento tal circunstancia.

3) Se utilizó en esta investigación monográfica las siguientes técnicas: bibliográficas,



Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario
7ª Avenida 7-32 zona 13
Teléfono 5854-2830

documentales y jurídicas, en las que mediante la deducción, la comparación y la síntesis se hizo un enfoque integral del problema planteado, recurriendo para ese efecto a bibliografía nacional y extranjera, legislación constitucional y ordinaria nacional e internacional sobre el tema de la licencia de construcción y específicamente en lo relacionado al análisis jurídico de la falta de su regulación y sus consecuencias a las finanzas municipales del municipio de Santa Lucía Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez. Para tales efectos, los métodos en referencia utilizados fueron el analítico, con el propósito de analizar minuciosamente el objeto de estudio; el sintético para llegar a las particularidades en forma más amplia, respecto de la institución de la licencia de construcción tanto en el territorio nacional como fuera de él; y el inductivo para establecer y proporcionar la posible solución a la problemática.

4) Así mismo considero que las conclusiones y recomendaciones formuladas son congruentes con el presente estudio, dado que representan de una manera acertada el resultado de la investigación y ponen de manifiesto las debilidades que el país posee ante estos hechos, además brinda las posibles soluciones para afrontarlos.

5) Que en el desarrollo del asesoramiento del trabajo de tesis relacionado, se discutieron algunos puntos, realizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió, la cual se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben de cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, asimismo la bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Por lo antes manifestado soy de la opinión, de que el trabajo de tesis de la estudiante Cynthia Geraldina Cumes de la Rosa, cumple los requisitos exigidos para esta clase de trabajo académico por lo que resulta dar el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis considerando conveniente la impresión del mismo.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente.



Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 4227

Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, dos de febrero del año dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante CYNTHIA GERALDINA CUMES DE LA ROSA, Titulado LA FALTA DE REGULACIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS AL FISCO EN EL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MILPAS ALTAS DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.





DEDICATORIA

A DIOS: Como supremo y creador todo, por darme su bendición y permitir que este día llegara.

A MI PAPI: René Berni Cumes (Q. E P. D.) lo llevo siempre en mi mente y mi corazón, por ser mi ejemplo de trabajo, esfuerzo, sacrificio, superación y le debo todo lo que soy.

A MI MAMI: Miriam Isabel de la Rosa de Cumes, con todo mi amor, por estar siempre apoyándome, pendiente de mí y ser parte fundamental de mi vida. ¡Gracias mamita linda te quiero mucho!

A MI ESPOSO: Oscar Jonathan Contreras Méndez, gracias por tu amor, apoyo incondicional y por estar conmigo en todo momento.

A MI HIJO: Oscar René Contreras Cumes por ser la razón de mi existencia y mi lucha constante, te quiero papito lindo todo esto es por ti.

A MIS SUEGROS: Maria Antonia de Contreras (Q.E.P.D.) por su invaluable apoyo, ¡muchas gracias! y Licenciado Oscar Rolando Contreras, por ser ejemplo a seguir, por sus sabios consejos



y su ayuda incondicional durante todo el transcurso de mi carrera.

A MIS HERMANAS Y

MI CUÑADA:

Paola Yaroslava, Cristy Mishel y Miriam Isabel las quiero mucho. Licda. Lesley Contreras, gracias por todo tu apoyo.

A MI FAMILIA:

Abuelos, tías, tíos, cuñados, sobrinos y a mis primos con mucho cariño, gracias por alentarme a seguir adelante.

A MIS AMIGOS:

Luis Morales, Jairo Aguirre, Evelyn Maldonado, Alejandra Moraga, Moises Minondo, Belma Medina, Neri Martínez, Virginia Falla, Henly Ramos, Jennifer Galindo (Q.E.P.D.) Lidia Sal Ovalle, Hilda Batzibal, Elsi Similox y Melisa Jiménez gracias por su valiosa amistad y hacer del estudio en las aulas una experiencia inolvidable.

AGRADECIMIENTOS:

Licda. Irma Leticia Mejicanos Jol, Licda. Ligia Castillo y Lic. Luis Arturo Morales Duarte. Por su asesoría y apoyo.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala.

ÍNDICE



Pág.

| | |
|---------------------------|-----|
| Introducción | (i) |
|---------------------------|-----|

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| 1. El derecho municipal | 1 |
| 1.1. Definición | 2 |
| 1.1.1. Definición propia | 6 |
| 1.2. Autonomía científica | 7 |
| 1.2.1. Objeto | 13 |
| 1.2.2. Método | 15 |
| 1.3. Autonomía didáctica | 17 |
| 1.4. Relación con otras ciencias | 20 |
| 1.4.1. Relación con el derecho político, constitucional, y financiero | 22 |
| 1.5. Fuentes del derecho municipal | 24 |

CAPÍTULO II

| | |
|-------------------------------------|----|
| 2. El municipio | 27 |
| 2.1. Antecedente histórico | 28 |
| 2.1.1. El municipio romano | 30 |
| 2.1.2. El municipio medieval | 31 |
| 2.2. Definición | 39 |
| 2.3. Naturaleza del municipio | 41 |
| 2.4. Elementos del municipio | 45 |
| 2.4.1. El territorio | 45 |
| 2.4.2. La población | 47 |
| 2.4.3. El poder | 48 |



| | |
|---|----|
| 2.4.4. La comunidad organizada | 49 |
| 2.4.5. La capacidad económica | 49 |
| 2.4.6. El ordenamiento jurídico municipal | 50 |
| 2.4.7. El patrimonio del municipio | 50 |
| 2.5. Fin del municipio | 51 |
| 2.6. Personalidad del municipio | 53 |
| 2.7. El municipio en el Estado | 56 |
| 2.7.1. La doctrina europea | 56 |
| 2.7.2. La doctrina norteamericana | 59 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. Competencia general de la municipalidad | 63 |
| 3.1. Concepto de competencia | 64 |
| 3.2. Elementos de la competencia | 65 |
| 3.3. Sistemas de determinación de las competencias municipales | 67 |
| 3.3.1. Sistema de enumeración concreta | 67 |
| 3.3.2. Sistema de la clausula general | 68 |
| 3.3.3. Sistema mixto | 68 |
| 3.4. Clasificación de las competencias municipales | 69 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--------------------------------------|----|
| 4. La licencia de construcción | 77 |
| 4.1. Breve antecedente | 78 |
| 4.2. Definición | 79 |
| 4.3. Naturaleza jurídica | 80 |
| 4.4. Características | 81 |



| | |
|--|----|
| 4.5. Elementos | 82 |
| 4.6. La licencia de construcción y el manejo del suelo | 83 |
| 4.7. La licencia de construcción y el derecho de propiedad | 85 |
| 4.4. Ventajas de la licencia de construcción | 87 |
| CONCLUSIONES | 89 |
| RECOMENDACIONES | 91 |
| BIBLIOGRAFÍA | 93 |

INTRODUCCIÓN



La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza el derecho a la seguridad y certeza jurídica indicando que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la seguridad, este derecho se hace efectivo por medio de una de las instituciones que forman el derecho municipal, conocida como licencia de construcción y es a través del ejercicio de la misma que se fortalece la consecución del bien común.

En el ámbito municipal existe vulneración de dicha garantía, con respecto de los habitantes que constituyen el elemento población del municipio de Santa Lucía Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez, pues el Código Municipal faculta a las municipalidades a mantener vigilancia sobre sus habitantes por medio de la licencia de construcción, la consecuencia jurídica se traduce en violación al Estado de derecho, seguido de contravenciones doctrinarias y de derecho comparado.

Con esta investigación se pretende fundamentar y demostrar teórica y doctrinariamente que de conformidad con la garantía constitucional de seguridad y certeza jurídica, existe la obligación del municipio, de otorgar a través de la Ley, un acuerdo, en el que se regule lo concerniente a las licencias de construcción.

La teoría que se utilizó como fundamento es que, en los municipios que si otorgan dicha licencia de construcción, han incrementado sus ingresos y por ende el



fortalecimiento de sus finanzas municipales.

Este trabajo de investigación quedó contenido en cuatro capítulos, en el primer capítulo se analiza el derecho municipal; en el segundo capítulo se aborda lo relacionado con el municipio; el tercer capítulo se refiere a la competencia general de la municipalidad y el cuarto y último capítulo se profundiza en el análisis de la licencia de construcción y sus consecuencias al fisco municipal.

Los métodos utilizados fueron el analítico, con el propósito de analizar y estudiar los diferentes elementos que se desprenden del problema planteado; el sintético para demostrar que es necesario legislar la licencia de construcción y el deductivo e inductivo para establecer y proporcionar la posible solución.

Así como las siguientes técnicas: bibliográficas, documentales y jurídicas; recurriendo para ese efecto a bibliografía nacional y extranjera, legislación constitucional y ordinaria nacional e internacional, sobre el tema de la licencia de construcción y específicamente en lo relacionado al análisis jurídico de la falta de su regulación y sus consecuencias al fisco en el municipio de Santa Lucía Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez.

Sirva la presente investigación para dar a conocer la importancia de la falta de regulación legal de la licencia de construcción en el municipio citado y que las conclusiones y recomendaciones sugeridas contribuyan a la solución del problema.



CAPÍTULO I

1. El derecho municipal

Es importante para el desarrollo del presente trabajo analizar el derecho municipal ya que doctrinariamente es la rama que aporta todas las instituciones necesarias para poder llevar a cabo todo el desarrollo de las diferentes funciones que se le atribuyen al municipio, por medio de las municipalidades. Porque sólo al haber profundizado en esta rama del derecho se podrá concluir, si la doctrina coadyuva a las municipalidades a otorgar las licencias de construcción a cambio de un pago, que esté orientada al desarrollo del bien común, que constitucionalmente deben buscar las diferentes municipalidades del país. De igual forma con el estudio del presente tema se podrá deducir si la doctrina faculta a la legislación percibir un pago a cambio de la licencia respectiva por motivos de construcción, entonces ¿por qué razón el ordenamiento jurídico municipal guatemalteco no lo regula?

En este orden de ideas es preciso analizar y dedicarle un espacio al conocimiento de lo que es en sí el derecho municipal, su naturaleza jurídica, los elementos que lo conforman, cual es la relación que tiene con otras disciplinas jurídicas, los principios que lo informan y los derechos más importantes que conllevan al otorgamiento de las licencias de construcción; con este estudio se pretende saber si las instituciones que forman parte del derecho municipal pueden responder a las expectativas de lo que



significa, que todos los habitantes del municipio, convivan en armonía, con apego a la ley y sometido a las ordenanzas municipales.

1.1. Definición

Carmona Romay, ilustre municipalista cubano, definió al derecho municipal como “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.¹

Otro distinguido municipalista americano, el brasileño Ives de Oliveira, lo define como “el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal”.²

En síntesis, podemos decir que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo.

¹Carmona Romay, Adriano G. **Programa de gobierno municipal**, Pág. 19.

²Abeledo Perrot. **Curso de derecho municipal**. Pág. 49.



Existe distinción entre derecho municipal científico y derecho municipal positivo, definiendo al primero como: una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria, y al segundo, como una rama del derecho público interno.

El municipio puede ser estudiado desde varios puntos de vista, según Alfredo Poviña, en su trabajo “La integración regional y el municipio, postuló la creación de la municipología o ciencia general del municipio, integrada por las siguientes ciencias contribuyentes del municipio:

- 1) El municipio como fenómeno político teórico, como forma de la democracia y sustento de la libertad.
- 2) El estudio del municipio propiamente dicho, como figura, tanto concreta y específica, como general y comparativa con otros municipios en el espacio.
- 3) Análisis del municipio desde el punto de vista de la ciencia de la administración, como institución burocrática y administrativa.
- 4) El municipio como régimen de gobierno, junto al departamento y el Estado, integrando el campo de la ciencia constitucional.
- 5) La sistemática jurídica, como persona de derecho público y de derecho privado; con sus sistemas de leyes, reglamentos y ordenanzas, en relación a su funcionamiento y la vida de la comunidad municipal.



- 6) La presencia de las ciencias técnicas, en relación al urbanismo, bienestar, salud, educación y bien del municipio.
- 7) Historia de la institución, desde el punto de vista universal, nacional, como también particular de cada uno de los municipios.
- 8) Geografía del municipio como expresión de un área territorial limitada, su fraccionamiento y propiedad de la tierra.
- 9) La ética como conjunto de principios morales que el municipio establece y vigila en la vida de la comunidad.
- 10) Demografía del municipio, referida al núcleo de la población que lo constituye.
- 11) La economía y las finanzas desde el punto de vista particular de la institución.
- 12) Los principios de la religión en su aplicación a los distintos tipos de municipios.
- 13) El estilo de vida y la policía de las costumbres.
- 14) La sociología del municipio, que lo estudia como una figura de contorno social, en sí misma y en relación a grupos mayores; y análisis de los elementos que lo constituyen, para aplicarlo, según nuestro punto de vista, en su estructura y en su funcionamiento.

Aunque esta enumeración no sea completa y totalmente significativa; sí es lo suficientemente representativa, para abonar la sugerencia de crear una ciencia única



general del municipio, integrada por distintas vertientes de diferentes campos del conocimiento”³.

Por su parte, el autor Carmona Romay realizó “el siguiente esquema de la enciclopedia de las ciencias municipales:

- 1) Sociología municipal, que comprende la sociología urbana y la sociología rural.
- 2) Gobierno municipal o ciencia municipal, que es la disciplina que tiene por objeto el estudio de los principios y problemas de naturaleza política propios de la integración, sistemas y funcionamiento de los órganos o poderes de la sociedad local, políticamente organizada.
- 3) Administración municipal.
- 4) Derecho municipal, dividido en derecho municipal, derecho administrativo municipal y régimen municipal.
- 5) Urbanismo”⁴.

En parecida línea de pensamiento, Salvador Dana Montaña sostiene que el municipio “puede y debe ser estudiado en tres planos distintos:

³ **Ibid.** Pág. 55

⁴ **Ob. Cit.** Págs. 29 y 30



- 1) El natural o social: cómo es el ser municipal en todas partes; qué es y cómo es el municipio, por su naturaleza, como entidad social y cómo ha sido siempre.
- 2) El formal o jurídico: cómo debe ser, o se considera que debe ser el municipio en la legislación positiva de un país determinado; el derecho municipal comparado suministrará, a su turno, una imagen universal de cómo debe ser considerado el municipio, como organización universal.
- 3) El ideal o político propiamente dicho: cómo debiera ser el municipio, para llenar del modo más satisfactorio sus fines propios”⁵.

Trasladando estos conceptos al municipio, estos tres órdenes de conocimiento: el natural o social, el formal o jurídico y el político o ideal, dan lugar, respectivamente, a la sociología municipal, al derecho municipal y a la política municipal o ciencia del gobierno del municipio.

1.1.1. Definición propia

Luego de analizar las distintas definiciones en torno a derecho municipal se puede definir como: la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su

⁵ Perrot. **Ob. Cit.** Pág. 59



inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.

El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución. Por eso es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre.

1.2. Autonomía científica

Se discute todavía la autonomía científica y didáctica del derecho municipal.

Hay quienes negaron y niegan dichos aspectos. Otros que, defienden ambas autonomías.

“Entre los primeros, que incluyen el estudio de la materia en otras ramas jurídicas, se puede efectuar esta clasificación:

- a) Como parte especializada del derecho administrativo: Este así manifestaba su pensamiento al respecto: Lo que ha dado cuerpo al derecho municipal, así llamado, ha sido más que lo jurídico, el elemento político del municipio, el sentido de civismo, el concepto de gobierno propio (no sólo de propia administración). En este sentido, el derecho municipal tiene, sin duda, su razón de ser, aun cuando cuestionemos su



autonomía orgánica. Y en la esfera comunal, el derecho administrativo y aunque no tanto el derecho financiero dominan sobre todo.

Desde luego, es bien distinto suponer un derecho administrativo comunal, de sostener la existencia de un derecho comunal o municipal. El derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal.

No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales; sino, de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo. Es el criterio seguido por la mayoría de los administrativistas, tanto nacionales como extranjeros.

- b) Como parte especializada del derecho constitucional: esta opinión se basa en la circunstancia de que, al estudiarse el sistema institucional del país, se hace referencia al municipio; además, que normalmente las Constituciones tienen normas al respecto.
- c) Como parte especializada del derecho público provincial: lo que puede ocurrir únicamente en los países de organización federal, donde existen tres órdenes gubernamentales. En consecuencia, las razones del caso anterior se aplican al



estado provincial, cuyas instituciones entre las cuales se cuenta la municipal son investigadas por el derecho público provincial.

Como parte especializada del derecho político: así postulado por Luis R. Longhi, quien expresaba: “por sus antecedentes de carácter universal, por la naturaleza de sus relaciones de carácter político y por las proyecciones que puede alcanzar, bien merece ser considerado como una de las tantas ramas que integran el derecho político”⁶.

Sostienen, en cambio, la autonomía científica y didáctica del derecho municipal la mayoría de los municipalistas. El precursor en esta cuestión fue el fundador de la Escuela de La Plata, Adolfo Korn Villafañe, que al plantear su disidencia conceptual sobre la naturaleza del derecho municipal con la Escuela del Litoral, que tenía como representantes a Rafael Bielsa y Alcides Greca, dijo, en su renombrada obra: “En consecuencia no es lícito identificar al derecho municipal ni con el derecho administrativo ni con el derecho constitucional, aunque mantiene con estas dos disciplinas acentuadas relaciones de interdependencia científica”⁷.

El derecho municipal es una rama científicamente autónoma dentro del derecho público político; y posee problemas propios, los problemas del urbanismo, que lo diferencian ontológicamente del derecho constitucional y del derecho administrativo. Aceptar la existencia de un derecho municipal ontológicamente catalogado como un breve capítulo

⁶ Ibid. Pág. 80

⁷ Ibid. Pag. 88



del derecho administrativo, implica aceptar municipios que se definen automáticamente como simples oficinas burocráticas de los gobiernos territoriales.

En cambio, afirmar la existencia de un derecho municipal político, con autonomía científica propia y dotado de un contenido ontológicamente diferencial frente al derecho constitucional y al derecho administrativo, importa afirmar que las municipalidades se definen ostensiblemente como poderes de Estado, dotados de autonomía política, o sea, como Repúblicas representativas. La discusión sobre la ontología del derecho municipal no es una sutileza doctrinaria, sino el planteo científico de un problema real de consecuencias prácticas evidentes.

Es importante dejar establecida la efectiva existencia del derecho municipal como rama autónoma dentro de la disciplina jurídica”. “Doctrinariamente se acepta ya la existencia de problemas cuyo planteamiento obedece sólo a la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que, grande o pequeño, presenta modalidades propias, vale decir, susceptibles de estudiarse con arreglo a conceptos específicos, tanto en su contenido como en la forma de enunciarse”⁸.

En un comienzo, todas las instituciones políticas, jurídicas y administrativas son esencialmente locales. La única institución de derecho público que existe desde los albores de la civilización y que subsiste y subsistirá siempre, es la del gobierno

⁸ *Ibid.* Pág. 89



comunal. El derecho municipal es al derecho público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de derecho privado. El derecho municipal es la piedra angular de todo el derecho público. Los derechos políticos y las libertades cívicas nacieron en las comunas.

En el derecho municipal existe, una parte que se refiere a normas administrativas, con especialidad a servicios públicos y organización financiera, que son comunes a la organización administrativa del Estado en todos sus aspectos. Pero hay otra más inmutable, que tiene sus raíces en el pasado y que es anterior al Estado mismo, en sus actuales formas de estructuración. De ahí que la institución municipal no debe ser considerada como una creación del derecho constitucional. Es una consecuencia, una derivación del derecho comunal.

Así como existen derechos naturales del hombre, también hay un derecho municipal natural para todos los núcleos urbanos del mundo, que comprende: a) libre autodeterminación del vecindario para elegir sus gobernantes; b) legislación local propia referente a problemas también locales (costumbres, tránsito, edilidad, etcétera), y c) organización de servicios públicos locales (sanidad, desagües, agua potable, alumbrado, policía, transportes, comunicaciones, etcétera).

En la institución municipal, se debe atender, por consiguiente, dos aspectos: el histórico institucional, que debe ser estudiado a la luz de una ciencia propia (el derecho público



municipal), y el estrictamente administrativo, en que se aplican las reglas y principios que dan forma al derecho y a la ciencia de la administración. Este derecho y esta ciencia son comunes a todos los organismos del Estado donde haya administración y donde se organicen servicios públicos, pertenezcan éstos a la nación, a los departamentos o a los municipios.

Por medio del aspecto histórico institucional el derecho municipal tiene categoría científica para ser considerado como una rama autónoma dentro de las ciencias jurídicas. Por consiguiente ciencia del gobierno municipal, que forma parte de la enciclopedia de las ciencias políticas; derecho municipal, que es de naturaleza jurídica, y administración municipal, que es ciencia administrativa. Ya que para reunir estas disciplinas en una omnicomprensiva, ésta debería llamarse derecho y administración municipal.

Es importante destacar las opiniones dadas en el Congreso Municipalista de Lyon acerca de la viabilidad del derecho municipal. “Allí, el profesor Tverdojhleboff sostuvo que era una “materia”, aunque no una ciencia propiamente dicha, pero que debe estudiársela científicamente; el profesor Hill, de Inglaterra, que se debía reconocer la autonomía científica, por la particularidad o especificidad de su objeto propio.

El profesor Borsi, de Bologna, que existía sólo la autonomía didáctica, por considerarse solamente una aplicación particular de las doctrinas económicas, jurídicas y técnicas a



la organización municipal; y el profesor Van der Berg, de Holanda, que el derecho municipal es una disciplina integrada por contribuciones de otras varias ciencias, una sea una amalgama de disciplinas, pero siempre distinta de las ramas del derecho público que generalmente se estudian en los institutos superiores (derecho administrativo, derecho constitucional, etcétera).”⁹

1.2.1. Objeto

No se puede defender el carácter científico del derecho municipal, sin analizar especialmente dos aspectos esenciales para ello: el objeto y el método. El objeto propio es “la materia del derecho municipal científico y del positivo vigente en el país de que se trate”, atribuyendo al derecho municipal “el carácter de ciencia jurídica autónoma, distinta de la sociología municipal y de la ciencia del gobierno municipal, pero no independiente o separada de éstas”¹⁰.

El derecho municipal “científico”, que es “una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y por el derecho municipal “positivo”, que es “una rama del derecho público interno”¹¹.

⁹ Dana Montaña, Salvador. **Estudios de política y derecho municipal**. Pág. 20

¹⁰ Gordillo, Agustín. **Derecho municipal**. Pág. 22

¹¹ **Ibid.** Pág. 23



Esto coincide con mi definición sobre el derecho municipal, y en consecuencia, el objeto de esta disciplina jurídica no puede ser otro que el municipio. Como antes se mencionó, se trata del enfoque de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.

Al ser el derecho de la ciudad, es forzoso estudiar el basamento sociológico de la institución municipal, constituido obviamente por la ciudad y las relaciones de vecindad. Tampoco escapa a esta parte del derecho público lo relativo al derecho municipal comparado, ya que estamos en presencia de una institución de vigencia universal, cualquiera que sea el régimen político imperante en los Estados.

Esta enunciación, que sólo abarca los temas centrales del derecho municipal, muestra acabadamente que existe un objeto propio, específico, con máxima suficiencia para postular la autonomía científica del derecho municipal, y, por ende, su autonomía didáctica.

Nadie puede desconocer la importancia del tributo de estas otras ramas para el derecho municipal; pero, la única manera racional y sistemática de conocer al municipio es mediante una disciplina que lo comprenda integralmente, bajo el punto de vista jurídico. Para corroborar este aserto, que el municipio puede ser analizado, desde otras muchas



ciencias, que no son jurídicas. Por estas razones se comparte el criterio de los municipalistas que exaltan la autonomía científica del derecho municipal

El derecho municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el derecho municipal político; que estudia la teoría del municipio, el constitucional, referido a las estructuras gubernativas locales, el administrativo que investiga al municipio como administración local y el financiero que analiza las finanzas locales, o sea, las distintas partes del derecho municipal donde se aplican los principios de estas ciencias. Sólo de tal modo se puede aspirar a desenvolver en plenitud la honda y compleja temática municipal, asimismo enriquecida con los aportes del derecho municipal comparado.

1.2.2. Método

“Materias como el derecho municipal requieren, por su naturaleza, el método histórico político, por la misma razón que las ciencias relativas a la organización del Estado y de los entes públicos menores (departamentos, municipios, etcétera) no pueden prescindir de la historia y de la política científica”¹².

A esta disciplina le resulta insuficiente para aprehender su objeto el método exegético, más propio del derecho privado, y que sólo alcanza al análisis de los textos legales. Aquí es menester abrir juicios de valor sobre las Leyes, las instituciones y el régimen

¹² **Ibid.** Pág. 23



municipal. No se puede prescindir, pues, de enfoques históricos, sociológicos y políticos, que son fundamentales para conocer la realidad del municipio, más allá de lo que disponen las normas jurídicas.

De otra parte, hay instituciones jurídicas que han perdido todo arraigo en la vida y en los hábitos de los pueblos. Por ello es importante superar el criterio clásico, ya que de otro modo se corre el riesgo de hablar de cosas en cierto modo abstractas, que carecen de vigor y vitalidad, porque la realidad transita por otras sendas. Una posición metodológica como la asumida aquí, tiene que ver con el reconocimiento de que asistimos a una época de cambio histórico, en la cual toda la sociedad se halla irremediabilmente inmersa. Los cambios socioeconómicos, políticos y culturales hacen su impacto, en primer lugar y en forma bastante inmediata, en el ámbito constitucional, cuyo soporte y hábitat son las estructuras políticas.

Siendo el derecho municipal parte incuestionable del derecho público, resulta de aplicación este criterio metodológico, que además encuentra fundamento en la propia ontología del orden jurídico, conformado por normas, hechos y valores, según lo destaca la teoría tridimensionalista. Recientemente, se ha referido en un estudio a la enseñanza del derecho. Modelos jurídicos didácticos, donde señala tres modelos: el jurídico unidimensional, el derecho como experiencia jurídica tridimensional y el mundo jurídico multidimensional.



Los dos primeros modelos se corresponden a las distintas visiones mencionadas del derecho sólo considerado como ciencia de las normas, o por el contrario, en tres dimensiones: hechos, normas y valores. Al referirse al tercer modelo, como el actual y correcto, señala las siguientes dimensiones del mundo jurídico: la antropológica, la social, la cultural y la ética, y, en consecuencia, menciona un nuevo punto de vista metodológico, designado “el pluralismo metodológico apoyado en la investigación científica interdisciplinaria”. Concluyo afirmando que estos modernos criterios son de aplicación al estudio de nuestra disciplina.

1.3. Autonomía didáctica

En cuanto a la autonomía didáctica del derecho municipal, tal como lo anticipé, también está discutida, ya que es un aspecto ligado a la autonomía científica. Quienes la rechazan consideran a la materia como parte de otras disciplinas, ya mencionadas. Con base en estas posiciones, se encuentran estudios referentes al municipio en los programas y obras de ciencia o derecho político, derecho constitucional, derecho financiero y, en mayor medida, derecho administrativo. Esto ocurre tanto en América como en Europa.

Los municipalistas, han tratado de establecer la autonomía didáctica del derecho municipal, lográndolo en pocos casos. En Europa, según Bermejo Gironés, fueron Alemania y Dinamarca los primeros países en establecer cátedras especiales de



derecho y ciencia municipal. En España, en 1910, se creó en la Universidad de Madrid la cátedra de derecho municipal comparado, confiada al eminente maestro Adolfo Posada, de notable influencia en los estudiosos de la materia, en virtud de su libro El régimen municipal de la ciudad moderna.

“En América, Cuba, como resultado del accionar de municipalistas de la talla de Carrera Jústiz, Angulo y Pérez, Capablanca y Carmona Romay, tuvo en la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público de la Universidad de La Habana, las cátedras de gobierno municipal, derecho municipal comparado y la de historia de las instituciones locales de Cuba”¹³. También hubo cátedras de derecho municipal en universidades de Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Brasil. Actualmente existen cátedras de derecho municipal (“Local Government Law”) en los programas de las facultades de derecho de las universidades de Alabama, Berkeley; sin embargo con el gran avance que ha logrado el derecho municipal en Guatemala no existe universidad que contemple esta cátedra como disciplina independiente y por consiguiente la de a conocer a los estudiantes, e incluso a los mismos docentes.

América siempre tuvo conciencia municipalista, manifestada en conferencias de abogados y congresos interamericanos de municipios, que constituyen importantísimos cuerpos de doctrina, donde sugirió la creación de cátedras de derecho municipal. Cabe mencionar en tal sentido la III, IV y V Conferencia de la Federación Interamericana de

¹³ Dana. **Ob. Cit.** Pág. 22



Abogados, el IV Congreso Histórico Municipal Americano y la III y IV Reunión Interamericana de Municipios.

En posición concordante con esta tendencia se expidió el VII Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Río de Janeiro en 1958. Las recomendaciones adoptadas fueron redactadas por el relator, doctor Dana Montaña, y habían sido aprobadas previamente por el Primer Seminario Interamericano de Estudios Municipales, organizado por la Escuela de Sociología y Política de la Universidad de San Pablo.

La importancia teórica y práctica del derecho municipal no sólo aconseja su estudio en cátedras de las facultades de derecho, para la formación de abogados. Es imprescindible la creación de organismos dedicados al examen e investigación del municipio y del urbanismo, para fomentar la conciencia municipalista, perfeccionar las instituciones locales, capacitar a funcionarios y empleados e intercambiar antecedentes y experiencias con otros países.

Esa es la vía expedita para superar el notorio abandono en que se hallan los estudios de temas locales en el país, en contraste con la realidad de no pocos países americanos y europeos, dotados de esta clase de instituciones, como el Instituto Brasileño de Administración Municipal, el Fundacomun en Venezuela, el Instituto de Estudios Municipales del Uruguay, etcétera. Otras modalidades que deben ser utilizadas para estos objetivos son: la realización de congresos, seminarios, cursos o



ateneos y la intensificación de las relaciones intermunicipales. Asimismo, municipios y sus federaciones o confederaciones deben vincularse a similares de otros países y a entidades de la importancia de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) o la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA). Se trata, finalmente, de exaltar el municipalismo como medio de unión y fraternidad entre los pueblos y ciudades del mundo.

1.4. Relación con otras ciencias

“Carmona Romay vinculó a la ciencia del gobierno municipal con ciencias auxiliares y ciencias relacionadas. Las primeras, que le prestan sus primeros principios, son:

1) La sociología.

2) Las ciencias políticas:

- Historia de las instituciones políticas.
- Teoría general del Estado.
- Ciencia del gobierno.
- Ciencia de la administración.

3) Las ciencias jurídicas:

- Derecho constitucional.



- Derecho administrativo.
- Derecho municipal.
- Derecho mercantil.
- Derecho procesal.
- Derecho penal.
- Derecho fiscal.
- Derecho civil.

4) Administración pública y administración municipal.

5) Economía política.

6) Urbanismo.

7) Estadística.

8) Higiene pública.

Las segundas, designadas ciencias relacionadas porque le prestan datos y noticias, son:

1) Historia de las ideas políticas.

2) Historia general.

3) Derecho internacional (público y privado).



4) Geografía, etcétera”¹⁴.

“Salvador Dana Montaña señala las siguientes relaciones del derecho municipal: en primer lugar, con las demás ramas del derecho, y en particular con las de derecho público; en segundo lugar, con la sociología, que es la “ciencia social general”, y otras ciencias de “carácter especulativo, físico naturales, como la psicología aplicada y la antropología aplicada y las ciencias descriptivas, como la historia (general e institucional, o política), la geografía y la historia de las doctrinas políticas, y también con algunas artes liberales, como la medicina, la higiene, la administración pública, etcétera, y estéticas, como la arquitectura, etcétera. Destaca especialmente las vinculaciones con la sociología, la historia, la economía y, sobre todo, la política, ya que el derecho municipal utiliza el método de esta ciencia”¹⁵.

1.4.1. Relación con el derecho político, constitucional, administrativo y financiero

De estas relaciones, cabe mencionar específicamente, por ser más estrechas y próximas, las que tienen lugar con el derecho político, constitucional, administrativo y financiero. La aplicación a la institución municipal de los principios de estas disciplinas conforma, distintas partes del derecho municipal: el “político”, “constitucional”, “administrativo” y “financiero”, que son aspectos esenciales de la materia.

¹⁴ Carmona. **Ob. Cit.** Pág. 24

¹⁵ Dana. **Ob. Cit.** Pág. 34



El derecho político brinda su método y sus estudios sobre teoría del Estado, régimen político, descentralización, participación política, etcétera, de aplicación en la teoría del municipio, la democracia local, la posición del municipio en el Estado, etcétera.

El derecho constitucional establece los principios fundamentales de la organización política y administrativa del país, establecido en el Artículo 224 constitucional y el régimen municipal a partir del Artículo 253 hasta el 262, lo que resulta básico para el derecho municipal.

El derecho administrativo ofrece su amplia temática para el estudio del municipio como administración local, que tiene entre sus clásicas funciones la de prestar servicios públicos, ejercitar poder de policía, ser titular de dominio público, realizar contratos administrativos, etcétera, y que revelan la importancia de estas relaciones. Además, una rama del derecho administrativo, el derecho urbanístico, ha alcanzado extraordinaria dimensión, mostrando la interdependencia de estas disciplinas.

El derecho financiero, con su tríada de gasto público, recurso público y presupuesto, mantiene vigoroso nexo con el derecho municipal en los aspectos relativos a las finanzas locales. Regulado en los Artículos 237, 255 y 257 de la Constitución Política de la República, así como en el Código Municipal en los Artículos 97 al 138. Sin lugar a dudas que es por medio del derecho administrativo que el derecho municipal puede desarrollar los elementos urbanísticos del municipio y que son fundamento del presente



trabajo de investigación, como lo es la licencia de construcción, que a su vez es un medio de control de policía, para poder mantener y fortalecer el presupuesto municipal a que tiene derecho el municipio, ya que es facultado por medio del derecho financiero.

1.5. Fuentes del derecho municipal

La Constitución Política de la República es la primera fuente del derecho municipal. Regulado a partir del Artículo 253 al 262, capítulo llamado: “Régimen Municipal”; en donde se establece su autonomía, gobierno municipal, recursos económicos, etc.

Posteriormente las leyes que se promulgan en consecuencia de la Constitución entre las que destacan: el Código Civil, que se refiere a las municipalidades, con respecto a la personalidad jurídica en el Artículo 15 numeral 1; y sin dejar por un lado el Código Municipal, que desarrolla una parte de la estructura, organización, funcionamiento, competencias y facultades del municipio.

Los reglamentos municipales, que desarrollan las bases y principios contenidos en las normas constitucionales y normas ordinarias. Estas leyes, en los países unitarios, como lo es Guatemala, son dictadas por los gobiernos municipales. Las normas de mayor entidad en este sentido son las ordenanzas también llamadas acuerdos en otros países, que en muchos casos son verdaderas leyes locales, por sus caracteres de generalidad.



En otros casos, por ser particulares o referirse a derechos subjetivos, son actos administrativos. Son sancionadas por cuerpos deliberativos, comúnmente designados concejos deliberantes.

Entre otras fuentes se puede dejar de mencionar la jurisprudencia, la doctrina, las costumbres, las instituciones locales anteriores y el derecho comparado. Tal y como lo preceptúa la legislación guatemalteca específicamente en el artículo Segundo de la ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República.

También debe mencionarse a la técnica como fuente del derecho municipal. Ello se advierte con los descubrimientos científicos, que a partir de la máquina de vapor revolucionaron la vida humana, produciendo formidables modificaciones en la estructura social. En efecto, hasta el advenimiento del industrialismo, no existían mayores diferencias entre la forma de vida de los patricios del Bajo Imperio y los nobles del Renacimiento, o de los campesinos de la antigua Roma y los de Europa en tiempos de la Revolución francesa. Pero luego de la Revolución Industrial comenzó a forjarse una nueva sociedad con el capitalismo el proletariado, el imperialismo y el urbanismo.

Estos cambios, como no podía ser de otra manera, afectaron profundamente al Estado y al derecho, siendo la municipal una de las ramas que en mayor medida han sentido este proceso transformador. Y como la sociedad y su producto por antonomasia: la ciudad, continúan su evolución, es impredecible el grado de desarrollo que podrá

alcanzar esta parte del derecho público que tiene en la técnica una de sus fuentes, más dinámicas.





CAPÍTULO II

2. El municipio

Es indispensable analizar el concepto de municipio, ya que es la institución objeto de estudio del presente trabajo de investigación y porque proporcionará los elementos necesarios para establecer si afecta considerablemente o no al fisco municipal la falta de regulación de la licencia de construcción en el municipio de Santa Lucia Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez.

En consecuencia el municipio es un conjunto o grupo de personas caracterizadas por sus relaciones de vecindad permanente, asentadas en un territorio determinado, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Es en su territorio donde se desarrolla el ejercicio de la construcción, sin contar con la respectiva licencia. En consecuencia se analiza su antecedente histórico, definición, elementos que lo conforman, su naturaleza jurídica y su inmersión en el Estado.



2.1. Antecedente histórico

No existe uniformidad entre los autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal. “Salvador Antonio Leal Osorio”¹⁶ sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma.

“Munro y Carmona Romay sostienen que ello ocurrió con la creación de los demos en Atenas, por obra de Clístenes. Estos autores consideran a la polis griega como Estado-ciudad, mientras que los demos eran los municipios”¹⁷.

Posada, Bielsa y la mayoría de los autores opinan que se originó en el momento de la expansión de Roma, pensamiento que se comparte en el presente trabajo, ya que es improbable establecer una época, menos una fecha determinada.

Es importante recordar que Roma, tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos del Lacio, luego a toda Italia, después dominó a Grecia, España y las Galias y más tarde a todo el mundo conocido.

Con las ciudades conquistadas Roma tenía dos tipos de relaciones: la sumisión (*deditii*) o la alianza (*socii*). De un lado estaban los súbditos, *deditii*, que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio*, entregaron al pueblo romano “sus personas, sus murallas, sus

¹⁶ *Dialéctica del municipio*. Pág. 118

¹⁷ *Ibid.*



tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses”, siendo gobernados arbitrariamente por un “praefectus” enviado desde Roma, y de otro lado estaban los aliados, “foederati o socii”, que conservaban su régimen municipal, sus instituciones, pero que en virtud de la fórmula “majestatem populi romani comiter conservato”, recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia.

Cuando se produjo esta segunda clase de relaciones surgió el municipio, por cuanto aquí se configura el rasgo fundamental del gobierno local inserto en una unidad política superior. Antes nos hallábamos frente a ciudades Estados, como lo sostienen la mayoría de los autores de ciencia política y de derecho municipal. Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían contribuir se llamaban “munera”, y de ahí derivó el nombre de munícipes a los habitantes de esas ciudades y de “municipia” a ellas. Tal vez la primera ocasión que se aplicó este sistema fue en el año 181 a. C. a los tusculanos.

Pero Roma otorgaba distinto tratamiento a las ciudades y reconocía diversos derechos a sus habitantes. En tal sentido, “Fustel de Coulanges distingue: a) los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos; b) las colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos, sin participar de los derechos políticos; c) las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegro sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Roma, y d) las ciudades de derecho latino, cuyos



habitantes, según el uso antaño establecido en el Lacio, podrían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal”¹⁸.

2.1.1. El municipio romano

Debido a la importancia del derecho romano y sus aportes al derecho en general, es importante dedicar un espacio al conocimiento y estudio del municipio romano y de esa forma deducir que las contribuciones a cambio de las licencias respectivas son necesarias para el desarrollo eficaz de los municipios.

A pesar de las diferencias señaladas, el rasgo común que caracterizaba a estas ciudades era su autonomía, que importaba el derecho de elegir a sus propios magistrados. Así, Roma brindó una magnífica lección de sabiduría política, ya que de este modo pudo mantener un imperio tan vasto, conformando un equilibrio entre todos sus integrantes.

El municipio romano tenía estas características: 1) un territorium determinado; 2) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas, y 4) el culto a los dioses. La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta en los

¹⁸ *Ibid.* Pág. 120



diversos municipios, ya que había leyes municipales que regían dichos aspectos. Además, el municipio romano se afirma con una propia personalidad.

La Lex Julia Municipalis, regulaba la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina, aunque también influyó en la constitución de otros municipios de las provincias. Esta ley disponía que la población del municipio se compusiera de ciudadanos, distribuidos en curias y habitantes de otras ciudades, sometidos a las cargas, pero sin derechos. La asamblea del pueblo elegía los magistrados (dictador, pretor, edil). Se regía el municipio por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos del poder judicial de los pretores (duoviri jure dicundo) y dos con poderes de policía edilicia (duoviri aediles). Algunos municipios tenían cuestores y tribunos. El Consejo Comunal (Senado) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto de cien miembros vitalicios.

2.1.2. El municipio medieval

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y, correlativamente, de las instituciones municipales. En el largo período de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo es posible señalar una institución particular de los visigodos, el Conventus publicus vicinorum, o sea, la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservó la organización y la sombra de autonomía de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Imperio Romano. Esta singular entidad de gobierno tenía



facultades en las siguientes materias: edilicias, sobre deslinde y amojonamiento de heredades; policía, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos, y judiciales, en la aplicación de ciertas penas.

Posteriormente, con el resurgimiento de las ciudades, después del siglo X, comenzó otra estructuración política distinta: la propia del feudalismo y del Estado estamental, caracterizada por la poliarquía en el decir de Hegel, que importa la coexistencia de distintos centros de poder, sumándose a los mencionados la Iglesia, los reyes y la nobleza.

Este proceso no es igual en todo Occidente, “ya que hubo variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los estamentos de poder. Por eso existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y las etapas históricas. Sin embargo, podemos señalar, especialmente, siguiendo a Reglá Campistol, tres tipos de municipios en el Occidente europeo: el municipio rural, donde predomina el elemento económico, con un villico o merino a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al Poder Judicial; el municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etcétera; y el municipio consular, desarrollado en Italia y en el sur de Francia, con la justicia separada dependiente del rey y designado como *communitatem seu commune*, con la curiosa evolución de los podestá italianos, que simbolizan la imparcialidad de los gobernantes”¹⁹.

¹⁹ *Ibid.* Pág. 125



“Hay también tipos intermedios, como las ciudades de señorío, en las cuales participaban los vecinos junto con el delegado del señor. El territorio anejo a las ciudades se puede definir como zona en donde rige determinado derecho: unos mismos muros, una misma ley. La influencia romanista hizo que en el siglo XIII se forjara la figura de la universitas, cuerpo de habitantes de una población y titularidad propia de ellos. Estos municipios conocieron distintas formas de gobierno: desde las republicanas y democráticas, pasando por las aristocráticas y oligárquicas hasta las tiránicas, como lo señala Max Weber”²⁰. Pero también se debe señalar que las ciudades Repúblicas de la Italia septentrional a fines de la Edad Media, se acercaban más a la polis antigua y, por tanto, eran ciudades Estados y no municipios. Por eso Heller ubica el nacimiento de la palabra Estado y de dicho fenómeno, precisamente en esas ciudades, en la época del Renacimiento.

Otro fenómeno peculiar del municipio medieval es el otorgamiento de cartas pueblas o fueros, que eran verdaderos estatutos políticos que reglaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres y de ahí el apotegma el aire de la ciudad hace libre, la atenuación de los derechos señoriales, las competencias, etcétera, y que importaban soluciones especiales y particularistas, según el derecho de cada región. Por ello, dice Hinojosa, el rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia.

²⁰ Ibid.



Estos gobiernos locales alcanzaron su máximo esplendor en cuanto a autonomía y base democrática entre los siglos XII y comienzos del XIV.

Más allá de discusiones sobre las influencias de estos municipios, pareciera que las recibieron tanto del viejo municipio romano, de ahí que el nombre de concejo deviene de concilium como de las instituciones germánicas mantenidas por los visigodos, como el concilium o asamblea judicial y el conventus publicus vicinorum. La institución más notable de dicho municipio era el concejo abierto, o sea, “la asamblea general de vecinos, congregada el domingo a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general”²¹. Este concejo tenía facultades de designar a los jueces y alcaldes, que eran las demás autoridades del municipio.

Esta época magnífica de la libertad municipal, situada en el momento de la reconquista de España contra los moros y enmarcada en la legislación foral, comenzó a modificarse en el siglo XIV por dos razones: la complejidad de la vida local, que hacía necesaria la creación de los ayuntamientos por la imposibilidad de la vigencia de la democracia directa, y las tendencias absorbentes del poder central.

Con respecto al vocablo fuero; esta palabra ha tenido y todavía tiene acepciones muy diversas. En lo antiguo, y especialmente en el lenguaje de la Edad Media, se denominaron fueros; las cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegios dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas y

²¹ *Ibid.* Pág. 130



leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos.

Cerca de seis siglos mediaron desde la entrada de los moros en España hasta la formación del Fuero Real y de las Partidas; y en este largo período de tiempo, si bien dominaba siempre como ley general el Fuero Juzgo, se vio nacer sucesivamente y acompañar a la reconquista, con especialidad desde principio del siglo XI, una inmensa multitud de privilegios, ordenanzas o códigos locales, conocidos con el nombre de fueros municipales, que iban ahogando, digámoslo así, a las leyes godas, que quebraban o impedían la unidad que debe haber en un Estado bien constituido, y que formaban otras tantas pequeñas repúblicas cuantos eran los pueblos a los cuales se concedían.

No por eso puede decirse que los dictaba la imprevisión o el capricho: producían, más bien las necesidades de aquellos tiempos. Era preciso repoblar, cultivar y defender los distritos recién conquistados de los moros; y para ello no se encontró mejor medio que el de fomentar la concurrencia de vecinos otorgándoseles cartas-pueblas, en que se les distribuía el terreno, se fijaban sus obligaciones, se declaraban sus derechos y el modo de ejercerlos, se establecían leyes por las cuales hubieran de regirse, y se les concedían gracias y privilegios que no se gozasen en otros pueblos que ya no estaban expuestos a las incursiones del enemigo.



Era preciso también, recompensar los servicios de los caudillos militares que adelantaban la reconquista; y no había entonces otro recurso que el de concederles heredamientos, posesiones y tierras propias de la corona o recobradas de los agarenos, como asimismo tenencias y gobiernos honoríficos y lucrativos, con la facultad de formar poblaciones, pactar con los colonos las condiciones en que se aviniesen, y ejercer la jurisdicción civil y criminal.

La nobleza militar abusó de las facultades que se le habían conferido, convirtió casi en esclavos a los colonos, los oprimió con exorbitantes contribuciones y malos fueros, puso la vara de la justicia en manos de la ignorancia y de la rapacidad, fatigó al trono con su desmedida ambición y aun osó aspirar a la soberanía.

Los monarcas, entonces, conociendo la necesidad de robustecer su poder y asentar el trono sobre cimientos sólidos, y viendo que su apoyo y su fuerza podía encontrarse en los pueblos a los cuales, por otra parte, debían protección, concibieron y llevaron a cabo la idea del establecimiento y organización de los comunes o concejos de las ciudades y villas en la forma que se había dicho en el artículo Ayuntamiento, concediéndoles cartas forales en que se contenían constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales dirigidas a establecer y asegurar en ellas un gobierno templado, justo, acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos, y propio para hermanar las ventajas de la libertad civil con la subordinación debida al soberano.



Destacan dos aspectos más de los fueros, en relación a la legislación y a la independencia comunal. Sobre lo primero, Rafael Altamira, citado por Osorio expresa: “los fueros no comprendían toda la legislación. Generalmente no contenían otras disposiciones que las concernientes a la condición de las personas de la villa foral, a las exenciones de tributos y servicios, al régimen de gobierno y a ciertos particulares de policía y justicia”²². En las demás cuestiones que el fuero no regulaba, se seguía, bien el Fuero Juzgo (cuyo texto sufrió modificaciones y recibió aditamentos que dieron lugar a una nueva forma del antiguo código), bien las tradiciones y costumbres de la localidad. Estas costumbres eran, en mucha parte, de origen visigodo, restauradas o reintegradas en todo su vigor merced a las circunstancias de la época, en que la energía del poder central y la fuerza unificadora de la legislación toledana se habían menguado.

El pueblo, tornado a un género de vida análogo al de los antiguos germanos, por los azares de la guerra, volvió también a las antiguas costumbres desdeñadas por la legislación de los reyes, pero que se habían conservado en la memoria de los pueblos. En los mismos fueros se ven reflejos de ellas, y más aún en los documentos privados que tocan a esferas del derecho civil; y no será aventurado creer que, a la vez de estas costumbres visigodas, retornaron otras indígenas, ahogadas en parte hasta entonces por la exclusión de los legisladores unitarios a la romana.

²² *Ibid.* Pág. 135



Hay que tener en cuenta, además, los fueros dados por los señores y obispos, que forman un ramo especial de legislación, aunque muy afín de los fueros reales; y, por último, los privilegios de la nobleza, cuya fuente son la tradición y los documentos especiales en que a veces reconocían o concedían los reyes preeminencias a determinados nobles, como también las concedían a iglesias y monasterios, la serie de cuyas cartas de donación y privilegios (excepciones del derecho común y otorgamiento de tributos) constituye una rama importante de la legislación de la época. Sobre lo segundo, los municipios obraban frecuentemente con independencia absoluta. A veces, los nobles se lanzaban a hacer la guerra sin permiso del rey, los concejos también solían hacer lo propio, invadiendo los territorios musulmanes por su cuenta. Igualmente luchaban a mano armada unos contra otros, o contra los señores vecinos, y a menudo con mucha razón y motivo sobrado, por las vejaciones que de éstos recibían.

Los municipios obtenían también el derecho de formar por sí las reglas de su régimen interior, como sucedió al parecer en Salamanca cuyo llamado fuero se cree sea una colección de ordenanzas hechas por el concejo con autorización del rey y en otros puntos (Cáceres, Zamora, Madrid) para materias determinadas de la administración (ordenanzas de ganados, etcétera). Esto, da una perfecta idea de la falta de unidad que tenía entonces el poder político. La autonomía dio, no obstante, a los municipios, una grandeza no exenta de aspectos buenos y que brilló sobre todo mantenida por el régimen de democracia directa que suponía la intervención y poder acentuados de la Asamblea desde el siglo XII hasta bien entrada la época siguiente, en que se marca la decadencia. Prueba indudable de la fuerza de esa legislación foral, que constituye



antecedente fundamental del constitucionalismo clásico y la defensa de las libertades públicas, es el juramento de los súbditos del rey de Aragón.

2.2. Definición

Existen numerosas definiciones del municipio en la doctrina y en la legislación comparada y local. Destacando las más acertadas.

a) Desde el punto de vista doctrinario

Adriano Carmona Romay, en magnífica síntesis, expresó: “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”²³.

El Maestro Fernández Ruiz, citado por Hugo Calderón dice: “entendemos al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”²⁴.

²³ Carmona. **Ob. Cit.** Pág. 35

²⁴ Calderón. Hugo. **Derecho administrativo parte especial.** Pág. 174



Daniel Hugo Martins, distinguido profesor uruguayo, define jurídicamente al municipio como “institución político administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”²⁵.

b) Desde el punto de vista legal

Por mandato legal y constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro del ámbito de su autonomía facultades especiales. Según el Artículo 253 de la Constitución Política de la República.

El Código Municipal guatemalteco en el Artículo segundo, define el municipio como: “la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”. Este mismo artículo menciona sus características indicando que se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

²⁵ Gordillo. **Ob. Cit.** Pág. 38



2.3. Naturaleza del municipio

La palabra “naturaleza” proviene del latín *naturalis* y significa, según las acepciones que parecen más apropiadas al presente enfoque, esencia y propiedad característica de cada ser y virtud, calidad o propiedad de las cosas. Se trata, entonces, de indagar sobre las esencias y virtudes para alcanzar un profundo conocimiento del municipio. Esta tarea, busca arrojar luz sobre uno de los aspectos más importantes de la teoría general del municipio, y que además tiene consecuencias prácticas, ya que es un tema sumamente complejo, de hondura filosófica y que ha separado a juristas y pensadores, originando distintas escuelas. Éstas, a su vez, influyeron la legislación y regímenes municipales de los diversos países y corresponde exponer los distintos pensamientos que registra la doctrina.

“Según la doctrina del hombre y la sociedad de Santo Tomás, el municipio vendría a ser una comunidad natural que tiende al bien común y que a través de una escala ascendente y jerárquica de personas, funciones y bienes, llega al Estado al ser considerada la sociedad políticamente”.²⁶ Es de hacer notar que el notable filósofo y doctor de la Iglesia, coloca al hombre en el primer lugar, luego a la familia, y por último a la sociedad política, Estado. Además, como el Estado es una exigencia de orden moral, por tanto, las comunidades intermedias, como integradoras del hombre, son también exigidas moralmente.

²⁶ Osorio. **Ob. Cit.** Pág. 115



La escuela institucionalista, representada por Storni, importa la aplicación al municipio como una institución que tiene como finalidad la realización del bien común, que en principio corresponde al Estado.

Los cuatro elementos característicos de una institución son:

- 1) Idea o necesidad; porque resulta la necesidad del municipio y su carácter de institución natural, que debe tener “autonomía jurídica independiente de otra interferencia.
- 2) Manifestación de comunión; la agrupación de familias en un territorio limitado se produce, siguiendo un proceso natural y obligado por sus propias exigencias. Todas ellas se encuentran vinculadas en miras a una común empresa en la cual son solidarias. Esta idea de comunión que constituye el segundo aspecto fundamental de una institución nace de la naturaleza de la familia, toda vez que la sociedad que integran forma parte de cada una de ellas, en la medida en que su personalidad necesita de la ciudad para su existencia.
- 3) Derecho institucional; existe cierta contemporaneidad fundamental en el nacimiento y constitución de las instituciones y el derecho de cada una, y a su vez una especie de causalidad recíproca.



Corresponde así a cada institución fundamental y, por ende, al municipio una determinada y permanente ordenación jurídica porque la finalidad que es el bien común del grupo permanece invariable por formar parte de la invariable naturaleza humana.

La misión del derecho municipal es particularísima y realiza una forma determinada de lo justo al sujetar las actividades individuales a los fines del municipio, a la vez que adecua la actividad del grupo frente a otros grupos municipales en el juego de las instituciones superiores, el Estado principalmente.

- 4) Autoridad; ya que en todo lo que es ordenado, las cosas responden a una fuerza que le es superior y así también en el orden municipal existe un poder que hace posible la utilización de ese medio social para el cumplimiento de los fines que le son propios. Ese poder en su actividad, es lo que constituye la acción del municipio y, en última instancia, lo que da forma a la empresa propuesta.

Se concluye entonces que el derecho municipal no es ni público ni privado porque no se refiere ni al individuo ni al Estado sino al municipio. El derecho municipal es institucional y configura una definida personalidad. El municipio es una comunidad o sociedad local, transfamiliar, que el Estado no crea sino que reconoce como unidad natural de convivencia que es en consecuencia, unidad orgánica, real y moral, el municipio es autónomo para resolver libremente, dentro del marco jurídico constitucional del Estado, los asuntos propios de la sociedad local; además esta concepción se puede obtener del



análisis minucioso del Artículo 253 de la Constitución Política de la República y del Artículo tercero del Código Municipal.

Tal condición socio política, del propio modo, no sólo determina su autonomía administrativa, sino, fundamentalmente, su autonomía política: el derecho a darse su propia legislación y sus gobernantes locales; su autonomía fiscal, o sea, el derecho a organizar su sistema fiscal, sobre las siguientes bases:

- a) Estableciendo impuestos que no tengan incidencia previo estudio económico y financiero al respecto fuera del municipio;
- b) Estableciendo impuestos que recaigan directamente sobre bienes muebles o inmuebles situados dentro del territorio municipal;
- c) Estableciendo impuestos y tasas sobre servicios públicos de beneficio local exclusivamente;
- d) Impuestos y contribuciones sobre el consumo, la industria y el comercio, y
- e) Cuanto más impuestos sean compatibles con el sistema tributario del Estado, refiriéndose, desde luego, el control de esta compatibilidad a los tribunales de justicia exclusivamente”.



En tanto la legislación guatemalteca en el Artículo segundo del Código Municipal indica que la naturaleza del municipio está configurada en una unidad básica de organización territorial del Estado y se constituye en el espacio a través del cual se desarrolla la participación ciudadana en los asuntos públicos.

2.4. Elementos del municipio

El municipio tiene los mismos elementos que el Estado, a saber: territorio, población y poder; sin embargo es importante agregar otros elementos, que desarrolla la Legislación guatemalteca, específicamente en el Artículo octavo del Código Municipal, los cuales por la importancia que representan se analizará más adelante.

2.4.1. El territorio

El territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político.

La conformación de este elemento básico es uno de los problemas más significativos de todo régimen municipal, ya que se vincula con aspectos como la propia definición del municipio según su base sociológica: la ciudad y las relaciones de vecindad y otros como la región y el Estado en que está inserto el gobierno local.



Lo concerniente a este elemento se encuentra regulado en el Código Municipal, específicamente los siguientes Artículos:

“Artículo 4. Entidades locales territoriales. Son entidades locales territoriales:

- a) El municipio.
- b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.
- c) Los distritos metropolitanos.
- d) Las mancomunidades de municipios.”

Es importante considerar que de este Artículo en el inciso b) se encuentran elementos dentro de los cuales se desarrollan las licencias de construcción.

“Artículo 22. División territorial. Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, así como los principios de desconcentración y descentralización local.”



Al igual que el Artículo anterior también en el presente se puede deducir que el ámbito de aplicación de las licencias de construcción tiene mayor auge, cuando de desarrollo del municipio se trata, sin embargo no se regula y se ejerce por el municipio.

2.4.2. Población

Se trata de la base humana del municipio, asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población. Pero para la conformación de este elemento no se requiere solamente una reunión de hombres. Hace falta algo más. Es necesario hacer sucinta referencia a la división que se puede formular entre habitantes y ciudadanos. Son los primeros quienes viven, quienes habitan en un municipio, mientras que los segundos son quienes tienen el ejercicio de los derechos cívicos. Históricamente, en la antigüedad clásica griega y romana, la ciudadanía era limitada a una parte de la población, no reconociéndose participación a los esclavos y a los extranjeros. En la Edad Media, a pesar de la frase: El aire de la ciudad hace libre, la ciudadanía estaba ligada al concepto de clase, propio de las corporaciones. Posteriormente, ella fue extendida a quienes tenían caracteres de vecindad, nacimiento, desempeño de una profesión y posesión de tierras.



De conformidad con el Artículo 11 del Código Municipal, la población es el primer elemento del municipio y está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial; no hace distinción entre las diferentes categorías de individuos que integran el mismo, tal y como lo postula la doctrina.

2.4.3. El poder

La palabra poder significa, según lo expresa Germán Bidart Campos: “capacidad o energía para alcanzar un fin, y es utilizable para definir este elemento del municipio, que tiene como fin el bien común de la sociedad local”²⁷. Es de este elemento que surge en mayor medida la naturaleza del municipio como de carácter político, más allá de lo que dispongan los distintos ordenamientos legales. Resulta indiscutible que en el municipio se presentan todos los problemas políticos y sociales del Estado. Por la naturaleza política del municipio, en principio, le corresponde un poder constituyente lo que significa darse su propia ley fundamental, un poder legislativo o de legislación para dictar sus Reglamentos y Ordenanzas, un poder institucional para darse sus propias autoridades y regirse por ellas sin injerencia de los poderes o esferas superiores de gobierno, un poder financiero recursos y facultades impositivas y un poder jurisdiccional para juzgar las infracciones a sus normas y disposiciones.

²⁷ Gordillo. Ob. Cit. Pág. 50



Es por medio de este poder financiero que el municipio por medio de la municipalidad puede conceder la licencia de construcción a cambio del pago correspondiente, ya que doctrinariamente es como percibe recursos de otro elemento del municipio mismo como lo es la población. El Código Municipal en el Artículo octavo, recoge este elemento denominándolo como autoridad ejercida en representación de los habitantes y lo ejerce a través del Concejo Municipal y las autoridades tradicionales como lo son las alcaldías indígenas.

2.4.4. La comunidad organizada

Este elemento del municipio faculta a los vecinos a organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, dichas organizaciones se constituyen mediante escritura pública, en la cual se debe establecer los estatutos de la misma y debe inscribirse en el registro civil. En el Código Municipal se encuentra regulado en los Artículos 18 al 21 respectivamente.

2.4.5. La capacidad económica

Elemento que se constituye a través de la finanzas municipales, las cuales comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio; regulado en el Código Municipal en el Artículo 99. Es este elemento parte



fundamental del presente trabajo de investigación, ya que son las finanzas municipales las que se ven afectadas por no percibir ingresos a cambio del otorgamiento de la licencia de construcción respectiva. En consecuencia no puede el municipio desarrollar el bien común, si no cuenta con los ingresos necesarios.

Así mismo el Código Municipal faculta al municipio en el Artículo 100 literal q) al otorgamiento de la licencia de construcción a cambio del pago correspondiente y que posteriormente formará parte de los ingresos del municipio.

2.4.6. El ordenamiento jurídico municipal

Es el elemento por medio del cual los actos de la vida municipal, pasan a formar parte de la población y está compuesto según el Código Municipal en el Artículo 35 literal i) por la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; y es a través de estos medios que se debe regular la licencia de construcción.

2.4.7. El patrimonio del municipio

Este elemento es comprendido por los bienes y valores que constituyen la hacienda municipal y son propiedad exclusiva del municipio y gozan de las mismas garantías y privilegios que los bienes y valores propiedad del Estado.



2.5. Fin del municipio

El fin del municipio es el bien común de la sociedad local. Ya que el hombre se debe congregar en sociedad, no para el logro del bien de uno solo, con exclusión de los demás, sino para el bien de todos y cada uno de los miembros; es en ese sentido un bien comunitario general. El bien común es el fin que centra la vida de la comunidad política, anima la actividad de su gobierno y da sentido a la ley como instrumento de la acción del poder y del orden político.

El concepto del fin del municipio, o sea, del bien común de la sociedad local, es permanente, pero del mismo modo que en el orden estatal, el contenido concreto de él, o sea, el conjunto de condiciones para la existencia y bienestar de la comunidad y para el bien de cada uno de sus miembros, está determinado circunstancialmente por razones políticas, históricas y económicas de prudente mérito en el obrar práctico de los conductores de la comunidad política.

“El jurista español Antonio Bellver Cano, en su obra Teoría del municipio, citado por Agustín Gordillo partiendo de la armonía entre los fines y las relaciones del municipio, efectuó la siguiente clasificación de los fines:

- Primera categoría: Fines conservatorios, referidos a su propia existencia, continuidad y conservación como organización.



- Segunda categoría: Fines referentes a las personas: a) de seguridad, y b) de comodidad. En la primera clase se halla todo lo relativo a la policía urbana y rural, y en la segunda se condensa casi toda la gestión de gobierno municipal en cuanto a obras y servicios públicos.
- Tercera categoría: Fines respecto de los bienes y trabajo. Ayuda de los preceptos generales de las leyes. Se trata de otra porción de fines especiales vinculados a la construcción y conservación de caminos vecinales y al trabajo agrícola. También incluye la municipalización de servicios.
- Cuarta categoría: Fines en cuanto al territorio, que comprenden su conservación, distribución y delimitación, así como la agregación y segregación de fracciones del territorio municipal.
- Quinta categoría: Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas, referidos a sus relaciones y delegaciones, que son indeterminables a priori, y que se vinculan con la ciencia de la administración del Estado.
- Sexta categoría: Fines con respecto a la región, que completan los fines ad extra comenzados en la categoría anterior y mediante los cuales se vincula con



municipios que también integran la región, para el desarrollo de la economía arte y empresas comunes.”²⁸

El Código Municipal en el Artículo segundo concuerda con la doctrina al indicar que el fin primordial del municipio es realizar el bien común.

Así como lo establece el Artículo primero de la Constitución Política de la República, “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

2.6. Personalidad del municipio

Resulta evidente que el municipio tiene personalidad jurídica. Así lo reconoce la doctrina y legislación. Esta personalidad jurídica “es una consecuencia del proceso histórico de la conquista romana. Fue creada, en un principio, como un *modus vivendi* entre ciudad conquistadora y las ciudades sometidas”²⁹.

De ahí en adelante se reconoció al municipio como persona jurídica, aunque posteriormente se debatió si dicha personalidad era única o doble y si era de derecho público o de derecho privado o de ambos. Aunque esto puede variar en la doctrina y

²⁸ *Ibid.* Pág. 63

²⁹ Albi, Fernando. *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Pág. 28



legislación de cada país, se ha evolucionado hasta la consideración del municipio como una persona jurídica pública estatal.

“El interés jurídico de la distinción entre personas públicas y personas privadas está dado evidentemente, entre otros aspectos, en que las personas públicas se rigen principalmente por el derecho público y las privadas por el derecho privado. Tal diferencia de régimen jurídico provoca una serie de consecuencias prácticas, a saber:

- a) Las personas públicas se sujetan habitualmente a las leyes de contabilidad, obras públicas y procedimientos administrativos, al menos cuando tales personas públicas son estatales;
- b) Los agentes de las entidades públicas son en principio funcionarios públicos, aunque a veces en niveles no jerarquizados se consideran empleados u obreros sujetos al derecho privado;
- c) Los bienes de las personas públicas son fondos públicos, no así los de las personas privadas y, además, el patrimonio de algunas personas públicas estatales integra, en ciertos casos, la categoría del dominio público;



- d) Las personas públicas dictan o pueden dictar actos administrativos y celebrar contratos administrativos, en tanto las personas privadas emiten actos jurídicos comunes y contratos civiles o comerciales regidos invariablemente por el derecho privado;
- e) La jurisdicción que entiende en controversias motivadas con entes públicos es, por lo común, la procesal administrativa o contencioso-administrativa, al paso que los conflictos jurídicos con entes privados se tramitan por la vía procesal civil o comercial;
- f) Las personas públicas, a diferencia de las privadas, forman parte de la administración pública en sentido objetivo, por cuanto pueden ejercer función administrativa³⁰.

En Guatemala la personalidad jurídica del municipio está reconocida en el Artículo 15 del Código Civil; que a su vez fue el cimiento para que posteriormente la Constitución Política de la República lo reconociera como una Institución autónoma. Por su parte el Código Municipal reconoce la personalidad jurídica del municipio en el “Artículo séptimo al indicar que el municipio tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones”.

³⁰ *Ibid.* Pág. 30



2.7. El municipio en el Estado

Sin lugar a dudas para que el municipio existiese y formará parte del Estado, paso mucho tiempo y circunstancias que incidieron en su formación y estructuración; estos acontecimientos sucedieron directamente en Europa y Norteamérica, razón por la cual se dedica un espacio al estudio de las doctrinas que predominaron en la configuración del municipio y por consiguiente del derecho municipal.

2.7.1. La doctrina europea

Conformada por muchos estudios y teorías; para efectos del presente trabajo destacaremos los aspectos más sobresalientes.

- a) “La teoría del círculo de acción naturalmente propio del municipio, según la cual esa entidad tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efectos no deriva del Estado. Esta fue la postura de las figuras de la escuela histórica del derecho como Savigny, Zachariae, Bluntschli, Tocqueville, Leroy Beaulieu y otros de menor importancia.

- b) La teoría de la escuela política de Rodolfo Gneist, que partiendo de las investigaciones históricas sobre el self government inglés, encuentra en la autonomía la expresión jurídica de la participación de los ciudadanos del Estado en



el ejercicio de la administración estatal, mediante la designación de funcionarios honorarios.

- c) La teoría de la escuela jurídica de Lorenzo Stein, que considera como característica esencial de la autonomía, el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con cierta independencia, aquellos negocios estatales para los cuales el Estado les haya concedido facultad, en virtud de peculiares y variables consideraciones de oportunidad y que aunque provistas de poder de decisión y coacción, son únicamente órganos de la personalidad del Estado y momentos de su actividad.

- d) La teoría de la escuela mixta de Rosin, que distingue dos significados de la expresión: uno jurídico y otro político.

- e) La teoría negativa de Preuss, que si bien coincide inicialmente con los criterios de Gierke y Laband, llega a conclusiones negativas, pues para él todas las personas colectivas gozan de autonomía. No siendo la soberanía una facultad únicamente atribuida al estado, ni la autarquía un contrapunto de la soberanía, y manifestándose todas las personas colectivas de derecho público igualmente soberanas y autónomas, cesa para el autor toda utilidad científica del concepto de autonomía que, en consecuencia, resulta superfluo³¹.

³¹ Perrot. **Ob. Cit.** Pág. 124



Se debe relacionar la autonomía con la descentralización, ya que consiste en el dictado de normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central.

En el concepto corriente de la autonomía suelen andar mezcladas y confundidas dos ideas, que no tienen nada que ver la una con la otra desde el punto de vista sistemático: la idea de democracia y la de la descentralización.

“Al hablarse de autonomía se piensa en un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional; además, la descentralización no debe referirse tan sólo a las normas individuales, sino a las generales, en particular a las leyes en sentido formal”³².

En el continente, la lucha por la autonomía es, ante todo, una lucha por la democratización de la administración local y no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de voluntad estatal. Si el concepto de autonomía ha sido definido de los modos más distintos existen las definiciones más variadas, opuestas en puntos esenciales y aun contradictorias, ante todo, a que con dicho concepto se pretende casar no sólo dos puntos de vista teóricamente distintos

³² Ibid.



como los de descentralización y democracia, sino dos tipos históricamente diversos, como el self government inglés y la autonomía continental.

2.7.2. La doctrina norteamericana

“El municipio norteamericano se configura con las ideas del self government inglés, aunque con particularidades propias, de signo más democrático, como lo señaló Austin F. Macdonald”³³.

Después de la Revolución, las legislaturas estatales quedaron como herederas del privilegio real de crear municipios. Esto es fácilmente explicable dada la desconfianza que la gente de aquellos tiempos adquirió hacia el poder central, el cual trataban de restringir cada vez que podían. Todavía tenían muy fresco el recuerdo de sus amargas luchas con los gobernadores coloniales.

Pero la nueva práctica incorporación legislativa de las municipalidades originó la costumbre de que la creación de una municipalidad se hiciera por medio de una ley de la legislatura estatal, ley que, como cualquiera otra de la misma categoría, podía ser modificada por la legislatura a voluntad.

Y como cada ciudad tenía sus poderes limitados, a lo establecido en la ley que la creaba, las demandas de reformas ante las legislaturas fueron numerosas. Poco a poco

³³ *Ibid.* Pág. 128



las legislaturas adquirieron el hábito de disponer con todo detalle las actividades municipales, por triviales que fueran. Así fueron imponiendo a las ciudades obligaciones que sus habitantes no habían pensado.

En la segunda mitad del siglo XIX la crisis de las instituciones locales americanas era completa y el sistema imperante, designado como spoil system, fue comenzado a modificar por la lucha sostenida por las ciudades y los doctrinarios. Así comenzó el notable aporte norteamericano a la ciencia municipal.

El primer antecedente importante fue el Plan de Ohio de 1851, en que la Constitución de dicho Estado estableció que la legislatura no podría aprobar las Leyes especiales otorgando cartas a las ciudades, sino leyes generales aplicables uniformemente por medio del Estado. Es decir, que no se podría dictar leyes particulares para una ciudad, sino generales para todas ellas.

Posteriormente, como otros aportes norteamericanos, se reconocieron los de los Estados de Nueva York en 1914 y Massachusetts en 1915, que pueden ser resumidos en el Optional charter system, y que consiste en la posibilidad de las ciudades de elegir alguno de los sistemas de gobierno que se indican. A esto se agrega que también los norteamericanos crearon los llamados sistemas de eficacia en el gobierno local, que fueron el sistema de la Comisión y el del City Manager.



Estos principios autonómicos defendidos por municipalistas de la talla de Goodnow, Rowe, Wilcox, Deming y Munro no siempre rigieron en la realidad. Por eso, Cooley sostuvo que “es principio del gobierno republicano que los negocios locales serán administrados por subdivisiones locales que elijan sus administradores y funcionarios encargados de la policía, y que ellas dicten por sí mismas reglamentos de policía; pero este principio está sujeto a cuantas excepciones juzgará oportuno establecer el poder legislativo”.³⁴

A pesar de esto, la doctrina norteamericana ha sido fundamental en la caracterización de la autonomía municipal, entre sus principales exponentes, destacan:

a) Wilcox estableció estas bases:

- El derecho de la municipalidad de elegir entre sus propios ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad.
- La ciudad posee la facultad de definir su forma de organización, a los fines de gobierno.
- Compete a la ciudad la determinación del fin o esfera del gobierno local.

b) Deming fijó estos postulados de la autonomía:

³⁴ **Ibid.** Pág. 137



- La ciudad no es una división territorial, sino un “gobierno” local. Es un problema de gobierno y, por tanto, la ciudad debe tener facultades para decidir por sí misma su propia política y organización.
- A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.
- Dentro de sus límites, debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan a la Constitución o a las leyes del Estado.
- El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.
- Debe hacer una política local, diferenciada de la del Estado.

Para Rowe, el home rule es el poder de la municipalidad para determinar la política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en la administración de las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquéllas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia.”³⁵

³⁵ *Ibid.* Págs. 138 y 139



CAPÍTULO III

3. Competencia general de la municipalidad

Derivado de las diferentes competencias que se le atribuyen al municipio, es que está facultado para determinar la forma de cómo puede obtener recursos, en consecuencia no es extraño que a cambio de otorgar la licencia de construcción correspondiente obtenga ingresos dinerarios, para el desarrollo del municipio mismo y fundamentalmente que lo ayuden a alcanzar el bien común de los habitantes.

Este argumento se fundamenta en los Artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer que las municipalidades son instituciones autónomas y entre sus funciones figura, la obtención y disposición de sus recursos; es importante resaltar que esta captación de recursos tiene que estar orientada a la realización de obras y a la prestación de los servicios que sean necesarios a la población y al propio municipio; ajustándose al principio de legalidad regulado en el Artículo 239 de la misma Constitución y en el Artículo 101 del Código Municipal.

El Código Municipal guatemalteco en el Artículo octavo literal e) indica que la capacidad económica es uno de los elementos del municipio y a través de esta, faculta a las municipalidades a captar los recursos que le servirán para la realización del bien común, en consecuencia se puede encontrar en el Artículo 100 los diferentes actos que



formaran parte de los ingresos del mismo; resaltando la literal q) que establece los ingresos provenientes de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles.

3.1. Concepto de competencia

“En derecho público la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos”.³⁶

Este concepto es comparable al de capacidad de las personas en el derecho privado, aunque existe una diferencia sustancial, porque “mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en derecho administrativo dice Miguel S. Marienhoff sucede todo lo contrario: la competencia es la excepción, la incompetencia la regla”.³⁷ La competencia cuyo origen jurídico es una consecuencia del constitucionalismo, que al establecer la llamada división de poderes consagró simultáneamente la división de funciones, tiene los siguientes principios:

a) Debe surgir de una norma expresa, lo que se relaciona con la especialidad de las personas públicas y constituye la principal diferencia con las personas del derecho privado, según lo vimos.

³⁶ García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 98

³⁷ **Ibid.** Pág. 99



- b) Es improrrogable, porque es establecida en interés público y surge de una norma estatal, y no de la voluntad de los administrados ni de la voluntad del órgano en cuestión.

- c) Pertenece al órgano, y no a la persona física titular de él.

3.2. Elementos de la competencia

- a) El territorio, que es el ámbito espacial en que accionan las personas públicas y sus órganos.

- b) La materia, pues cada persona pública tiene a su cargo determinadas actividades o tareas.

- c) Los poderes jurídicos, que corresponden a las personas jurídicas y a sus órganos, para actuar en la materia y límites fijados y que son potestades de legislación, de administración o jurisdiccionales, y aun potestad constituyente. Otros autores sustituyen el último elemento mencionado por el grado, vinculado a la distribución de funciones entre órganos relacionados jerárquicamente.

Interesa, en consecuencia, destacar que no se debe confundir la competencia de las personas públicas con las de sus órganos, como la del Estado y sus llamados poderes



o de la municipalidad y sus respectivos departamentos. Del mismo modo, se debe tener presente que además del Estado existen otros entes territoriales o institucionales que también tienen competencia y que están originados por el fenómeno de la descentralización, de innegable presencia en la realidad contemporánea.

Esta circunstancia, que corresponde tanto al Estado unitario, al regional como al federal, asume especial trascendencia por la imperiosa necesidad de efectuar un preciso deslinde entre las competencias correspondientes a cada ente, para evitar las nocivas consecuencias de los conflictos entre las jurisdicciones o esfuerzos irracionales en la consecución de los fines públicos.

La determinación de las de los entes públicos obliga a llevar a cabo una doble operación: en primer lugar, decidir cuáles son los fines que pueden y deben cumplir las administraciones públicas y, en segundo lugar, repartir el cumplimiento de dichos fines entre todas las administraciones públicas.

Se destaca en la primera faceta del problema la importancia de la fijación de los fines de interés público, que en su opinión debe corresponder al poder constituyente o al poder legislativo. En cuanto al segundo aspecto, rechaza las posiciones que sostienen que todos los fines públicos son estatales, defendiendo la existencia de competencias para el cumplimiento de fines públicos en las distintas administraciones públicas, entre las cuales se destaca la municipal.



3.3. Sistemas de determinación de las competencias municipales

En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia local: el de la enumeración concreta, el de la cláusula general y el mixto. Derivado de la importancia que representan para el presente trabajo y porque estos sistemas aportan elementos para llevar a cabo los objetivos del mismo, se analizara brevemente cada uno.

3.3.1. Sistema de enumeración concreta

“Es un sistema propio de los países anglosajones, consiste en que el gobierno local sólo ejerce competencia en las materias indicadas por la ley. Así lo dice Clarke respecto de los municipios ingleses, y en los Estados Unidos existe la denominada Dillo’s Rule, que se puede enunciar así: “una corporación municipal puede ejercer los siguientes poderes, y no otros:

- 1) Los que le han sido concedidos con palabras expresas;
- 2) Los que sean ineludible consecuencia de una atribución expresamente otorgada;



3) Los que resulten esenciales para la realización de los objetivos expresamente otorgados a la corporación”.³⁸

Bajo el imperio de este sistema se puede desarrollar fácilmente el hecho que las municipalidades pueden otorgar la licencia de construcción a cambio del pago correspondiente, que sin lugar a dudas servirá para la realización de sus objetivos como municipio.

3.3.2. Sistema de la cláusula general

Propio de la Europa continental y de algunos países de América, “consiste en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. En el mundo hispanoamericano son utilizados diversos términos: interés, necesidad, bienestar, prosperidad, mejoramiento, comodidad, conveniencia, progreso, para formular genéricamente la competencia local.”³⁹

Estas expresiones ofrecen una identidad esencial de contenido utilitario y económico, que coincide con otras expresiones más concretas de la misma idea.

3.3.3. Sistema mixto

³⁸ Perrot. **Ob. Cit.** Pág. 149

³⁹ **Ibid.** Pág. 150



El municipio según este sistema, es una sociedad o una comunidad total por consiguiente, no es dable agotar en una enumeración todas las atribuciones que puede ejercer un municipio, como no es dable, respecto de la persona humana, enumerar en el Código Civil todos los actos que esta persona humana puede hacer.

Precisamente porque se trata de una comunidad para todos los fines de la vida es, no solamente inconveniente, sino imposible, enumerar todas las atribuciones que esta entidad debe tener. Este sistema es utilizado en algunos países americanos, y consiste en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia.

Sistema que impera en el derecho municipal guatemalteco ya que el municipio tiene competencias atribuidas especialmente en la ley, así como también está facultado para poder ejercitar algunas competencias delegadas por medio de leyes de carácter ordinario y reglamentarias.

3.4. Clasificación de las competencias municipales

Parece conveniente hacer mención de dos clasificaciones efectuadas, que son ampliamente comprensivas del problema y no antitéticas entre sí. Una, realizada en el derecho argentino, el cual divide a las competencias en:



- “Propias: son todas aquellas que constitucional y legalmente en forma exclusiva ejerce la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración;
- Concurrentes: aquellas que para atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de ésta. Así puede ocurrir y ocurre, por ejemplo, en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, transporte, obras sanitarias, previsión social, seguridad pública, etcétera, cuando actúan en el ámbito municipal organismos o servicios nacionales, departamentales o municipales; y
- Delegadas: aquellas que correspondiendo legalmente al Estado o al departamento, se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenio interjurisdiccional”.⁴⁰

“La segunda clasificación corresponde al distinguido catedrático barcelonés Rafael Entrena Cuesta, y es así:

- Propias o institucionales: son las netamente municipales, puesto que corresponden al municipio como ente público y sólo él puede ejercitarlas.

⁴⁰ **Ibid.** Pág. 183



- Impropias: son las que ejercita como órgano de otro ente, sin que, por tanto, actúe en condición de ente público. Por lo general se trata de funciones estatales y le son atribuidas en forma absoluta o relativamente exclusiva.
- Indistintas: si bien pueden ser ejercidas por el municipio como ente público, por lo que tienen carácter municipal, pueden ser también desarrolladas por el Estado o la provincia independiente de aquél.
- Mixtas: simultáneamente atribuidas al municipio y a otro ente y sólo pueden ser ejecutadas por ambos conjuntamente”.⁴¹

En consecuencia, los Acuerdos u Ordenanzas municipales están asimilados a las leyes en sentido material cuando contienen normas de carácter general. Producen así los efectos de la ley en cuanto a su obligatoriedad y demás consecuencias. La competencia legislativa municipal no debe quedar limitada a la actividad puramente administrativa, sino que debe comprender también las funciones inherentes al gobierno municipal.

La potestad legislativa y reglamentaria de los municipios deberá estar sometida a la fiscalización jurisdiccional que rijan para el Estado, como garantía de los administrados frente a los actos inconstitucionales o ilegales de ellos.

⁴¹ **Ibid.** Pág. 185



Respecto de la competencia propia del municipio se ha planteado una aguda divergencia en la doctrina, que está íntimamente relacionada con el problema de la naturaleza de los entes locales. En efecto, las principales figuras de la escuela histórica del derecho, como Savigny, Zachariae, Bluntschli, Tocqueville y Leroy Beaulieu, sostuvieron la teoría del círculo de acción naturalmente propio del municipio, “según la cual esa entidad posee un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efectos no deriva del Estado”.⁴²

También la teoría del poder municipal originada en Francia después de la Revolución de 1789, distinguió entre las funciones propias, que ineludiblemente corresponden por naturaleza al municipio y las delegadas por el Estado.

Estas teorías históricas y jusnaturalistas fueron refutadas por autores como Georg Jellinek y Hans Kelsen, que negaron la posibilidad de la existencia de soberanía para el municipio, ya que por el carácter de indivisibilidad de aquélla, sólo corresponde al Estado, y por otros autores de la talla de Merkl, Albi y Entrena Cuesta, entre otros, que partiendo de la anterior aseveración sostuvieron que todos los entes tienen solo competencias asignadas por el derecho estatal.

“Desde la sociología se encuentra el aporte significativo de Alfredo Poviña, que al hablar del funcionalismo municipal distingue entre las funciones de: vecindad,

⁴² *Ibid.* Pág. 186



correspondientes a la comunidad local, y las de autoridad, correspondientes al carácter de gobierno autónomo del municipio”.⁴³

Las primeras responden a la satisfacción de las necesidades de la localidad, como tipo de agrupación natural. Las segundas “se refieren a las funciones y atributos de la institución, de carácter político, referidas a la autonomía y a la autoridad que le pertenece.

No es posible efectuar generalizaciones sobre la competencia municipal por materia, pues varía con los distintos regímenes políticos, administrativos y legales de los países.

La competencia municipal depende no sólo de lo que la Constitución de cada país establezca, sino también y fundamentalmente:

- a) De lo que las demás disposiciones legales regulen;
- b) De la racionalidad con que esté hecha la división político territorial del país;
- c) Del tipo de territorio urbano, rural, etcétera, y de la población participante o desentendida sobre el que ejerza jurisdicción el municipio;
- d) d) del papel que juegue en la realidad el municipio, en el conjunto de la administración pública;

⁴³ Poviña, Alfredo. **La integración regional y el municipio**. Pág. 163



- e) De los recursos humanos y económicos con que estén dotados los gobiernos y administraciones municipales.

En una palabra, la competencia del municipio deberá ser la que permita alcanzar su fin, que no es otro que el bien común de la sociedad local. En cuanto a la clasificación de la competencia municipal por el territorio, existen dos sistemas principales en el derecho comparado:

- 1) El municipio de ejido urbano o de villa, en que la competencia alcanza solamente a lo urbano, y el de tipo condado, departamento o distrito, en que ella comprende áreas urbanas y rurales, no quedando parte alguna del territorio estatal sin estar sujeto a la competencia local. Sin embargo, en algunas legislaciones se insinúa un sistema mixto, que partiendo del primero citado, amplía la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o crecimiento de las ciudades.

El primer sistema presenta como aspectos positivos: la adecuación al concepto tradicional de municipio vinculado a las relaciones de vecindad; permite precisar el ejercicio de las competencias propias municipales; no subordina los centros urbanos menores a la ciudad cabecera asiento del gobierno local y tiende a preservar la autonomía de los municipios, al evitar que puedan ser considerados como meras delegaciones operativas o administrativas.



2) El segundo sistema también tiene como aspectos positivos: una mejor correspondencia con el proceso de planeamiento y el cumplimiento de fines con otras entidades estatales; permite que el financiamiento de los servicios se efectúe también con quienes residen en zonas circundantes y evita que se realicen actividades marginales a los centros urbanos, atentatorias al poder de policía o financiero municipal.

La fijación de un buen sistema de competencia territorial dependerá no sólo de cuestiones legales, sino también demográficas, geográficas, sociales, económicas, históricas y políticas.

La clasificación legal de las competencias municipales en Guatemala se encuentra en el Artículo sexto del Código Municipal y pueden ser:

- a) Propias y
- b) Atribuidas por delegación

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios, entre las que se pueden mencionar las siguientes a manera de ejemplo:



- Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a circunscripciones territoriales al municipio.
- Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
- La prestación del servicio de policía municipal.

Es importante determinar, debido a la importancia del presente tema de investigación, que es competencia propia del municipio la autorización de las licencias de construcción, como lo establece 100 inciso q) del Código Municipal guatemalteco.

Las competencias atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio; a manera de ejemplo se puede mencionar la policía municipal de tránsito, es una competencia delegada, ya que en principio es competencia propia del Ministerio de Gobernación.



CAPÍTULO IV

4. La licencia de construcción

Posteriormente al análisis realizado de la doctrina como de la legislación, tomando en cuenta los elementos que se derivan del presente estudio, se hace necesario profundizar y concluir si realmente las finanzas municipales son afectadas, como consecuencia de la falta de ingresos por el otorgamiento de la licencia de construcción.

Es importante determinar que el fenómeno de la licencia de construcción obedece a muchas causas, entre las que figuran: económicas derivado de la gran cantidad de inmigración que existe en Guatemala y como producto de este hecho es que los guatemaltecos que se encuentran en el extranjero envían remesas, que en buena parte están dirigidas a la construcción de sus hogares comercios, pero la falta de dicha regulación conlleva que existe en el municipio de Santa Lucia Milpas Altas, Departamento de Sacatepéquez, desorden en las calles ya que se congestionan con vehículos, materiales de construcción, maquinaria y equipo, impidiendo la locomoción a los vecinos y sobre todo que cuando se construye en muchas ocasiones no se siguen los estándares de calidad, constituyendo una obra peligrosa. Pero la consecuencia más significativa es la relacionada a la disminución de las finanzas municipales y por ende la no consecución del bien común.



4.1. Breve antecedente

“En Francia, la licencia de construcción nace, con el nombre de “licencia de edificación, a través de un Decreto de Napoleón III del 26 de marzo de 1852 sobre las calles de París, que define el marco jurídico, político y financiero en el que se ejecutarán las grandes de vialidad de la capital. Dicho Decreto trata de la expropiación, alineación, nivelación, conexión a la alcantarilla y licencia de edificación, el cual serviría a la política urbanística, que consistiría en sanear la vivienda y dar seguridad a la ciudad.

Para conceder las licencias de edificación se exigía que los edificios no rebasaran cierta altura, que respetaran un determinado estilo arquitectónico entre otras cosas más.

A principios del siglo XX, la ley del 15 de febrero de 1902 da la orden de construir el nombre de permiso de construir, que va a subsistir hasta ahora, y la convierte en un instrumento de higiene pública. Por esta ley, cada municipio tiene la obligación de aprobar un reglamento de salubridad de la vivienda al que debe conformarse todo proyecto de construcción.

Por la ley del 14 de marzo de 1919, la licencia de construcción se transforma en un verdadero instrumento de política urbanística. Todos los municipios de más de diez mil habitantes deben aprobar un proyecto de ordenación, embellecimiento y extensión y



todas las construcciones requieren una autorización previa destinada a garantizar el acatamiento del plan proyecto de ordenación del municipio.

La licencia de construcción constituye la piedra angular de un sistema por el cual, la administración controla el uso del territorio. La licencia es obligatoria en todo el territorio francés, cualquiera que sea la importancia del municipio, tanto para los proyectos de conjuntos urbanísticos como para las construcciones individuales.”⁴⁴

4.2. Definición

“La licencia de construcción no es más que un medio de policía (vigilancia) administrativa por medio de la cual se autoriza a un vecino a realizar una actividad (construcción) determinada, a cambio de una contribución fijada por la administración municipal.”⁴⁵

Es un medio de vigilancia, ya que el municipio se informa de la situación actual de los inmuebles con edificaciones y en consecuencia percibir los ingresos tributarios correspondientes como lo es el impuesto único sobre inmuebles I.U.S.I.; sin embargo para los vecinos interesados, resulta favorable la falta de regulación de la licencia de construcción, porque no contribuirá con lo que le corresponde, debido a falta de avalúo y fiscalización por no contar con la licencia relacionada.

⁴⁴ Albi. **Ob. Cit.** Pág. 218

⁴⁵ Gordillo. **Ob. Cit.** Pág. 38



Otra definición indica que la licencia de construcción: “Es el documento mediante el cual la municipalidad distrital autoriza la construcción de una obra nueva, ampliación, remodelación, modificación o reparación, de acuerdo a las normas vigentes en concordancia con los parámetros urbanos edificatorios. Pueden solicitarla todos los propietarios de terrenos inscritos en registros públicos que cuenten por lo menos con la aprobación del proyecto de habilitación urbana.”

“La licencia de construcción o permiso de construir, es considerada como un acto administrativo que constata la conformidad de un proyecto de construcción con las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la ocupación del suelo y autoriza la realización del proyecto”⁴⁶.

De acuerdo con la doctrina predominante en torno a la licencia de construcción; su efectividad, orden y el ingreso dinerario a las arcas municipales, es la finalidad fundamental al darle origen a esta Institución, objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

4.3. Naturaleza jurídica

La licencia de construcción es una autorización de urbanismo, que permite edificar con apego a las disposiciones de urbanización.

⁴⁶ *Ibid.* Pág. 40



La palabra permiso también designa una autorización lo que se acerca más al sentido de permiso de construir, el cual consiste en autorizar un permiso de construcción conforme a las normas definidas por las autoridades competentes.

El permiso de construcción es la expresión y ejercicio del poder de la administración; la facultad de autorizar o rechazar que se edifique una construcción. El peticionario se limita a solicitar la autorización de la administración, aquí se establece una relación de fuerza entre el peticionario y la administración: por un lado la administración es titular de un poder, el de autorizar, por el otro lado el peticionario está en una posición débil.

4.4. Características

- a) Es una institución: Derivado que forma parte de una rama del derecho con autonomía didáctica y científica, así mismo porque al ser regulada forma parte del ordenamiento jurídico; doctrinariamente es una institución que pertenece al derecho municipal.
- b) Onerosa: Su fin principal es la obtención de ingresos, que incrementen las arcas municipales, que contribuyan al desarrollo económico, social, cultural y político del municipio.
- c) Finalista: Su finalidad es la que está orientada a dar seguridad jurídica a los habitantes del municipio y la promoción del bien común.



- d) Pública: Es una institución onerosa, finalista que es otorgada solamente por una institución de derecho público, como lo es el municipio.

4.5. Elementos

Los elementos que conforman la licencia de construcción son de suma importancia, debido a que el fundamento que hace posible su ejercicio, entre los cuales destacan:

Elementos subjetivos o personales:

- a) Sujeto activo: que lo constituye el Estado a través del municipio.
- b) Sujeto pasivo: constituido por el elemento población que interactúa en el territorio que pertenece al municipio y en consecuencia se traduce a las personas interesadas en obtener la licencia de construcción respectiva. Este elemento lo constituye también los vecinos que viven alrededor del territorio donde se construye sin la licencia respectiva.



Elemento Formal:

- a) Lo constituye el medio por el cual se plasma la licencia de construcción, ya que puede ser en formato papel simple, membretado, papel especial y la obligación de colocar en un lugar visible el número de licencia.

Elemento real:

- a) Lo constituye la licencia misma a cambio de la contraprestación establecida, que se traduce en dinero, que formará parte de las finanzas municipales.

4.6. La licencia de construcción y el manejo del suelo

Es importante resaltar que la finalidad de la licencia de construcción es garantizar la seguridad de todos los pobladores del municipio y es por ello que a través del otorgamiento de la licencia de construcción se controla los estándares de calidad y la cantidad adecuada del uso de tecnologías modernas y todo para garantizar como quedó apuntado, hasta el impacto ambiental de la construcción que se ejecuta o la que se deberá ejecutar.

Derivado de la presente concepción es que se indican algunas consideraciones a tomar en cuenta:



En los planes locales de urbanismo, son instrumentos de manejo del suelo; ~~pero su~~ regulación, se lleva a través de tres maneras:

- 1) la zonificación, es decir, la distribución del territorio del municipio en diversas zonas, siendo cada una de ellas dedicada a un tipo de utilización, por ejemplo: zona urbana, zona agrícola, zona de actividades económicas, entre otras.
- 2) Los coeficientes de ocupación del suelo, que definen la densidad de construcción autorizada, es decir el número de metros cuadrados de piso que pueden ser construidos por metro cuadrado de suelo; las reservas territoriales.
- 3) Ninguna construcción, puede ser edificada en una zona que tiene una afectación distinta que la de la obra proyectada, ni en una reserva territorial.

Existen muchas otras reglamentaciones que se aplican a las licencias de construcción y que, como la Ley Preliminar de Urbanismo permiten que las autoridades públicas, nacionales y locales controlen la utilización de los territorios.

En virtud de la concepción francesa de la jerarquía de las normas jurídicas, la reglamentación local, debe ser acorde con la reglamentación urbanística nacional. Las reglas dictadas a nivel departamental o municipal sólo pueden ser más severas que las reglas nacionales, con el objetivo de adaptar aquellas a las circunstancias y condiciones locales, por lo que no pueden autorizar lo que las leyes nacionales prohíben.



4.7. Licencia de construcción y el derecho de propiedad

El derecho de propiedad, es un derecho eminentemente de la esfera del derecho privado y por ende surge de relaciones entre particulares, ante esta concepción surge la siguiente interrogante:

¿Por qué se restringe el derecho de construir, obligando a todo propietario que pida y obtenga una autorización administrativa antes de emprender una construcción sobre su propiedad? La razón es que la construcción, aunque sea un atributo de la propiedad, tiene consecuencias sobre el entorno; los efectos de la construcción rebasan los límites de la propiedad sobre la cual se construye; puede ser nociva para la vecindad, producir molestias olfativas, sonoras, visuales, entre otras. Por consiguiente es menester mencionar que se causa un desorden en las calles que constituyen vías públicas peatonales, así mismo el ruido que producen los instrumentos y maquinarias que se utilizan.

El derecho de construir no solo afecta al propietario, tiene repercusiones sobre la vida social, lo que justifica su regulación por las autoridades públicas. Además, es conveniente que éstas arbitren los conflictos que estos pueden generar. En consecuencia debe existir un órgano encargado de conocer dichas controversias en el mismo municipio; actualmente estas controversias pueden ser conocidas por el Juez de asuntos municipales.



La autorización previa es la técnica jurídica más adecuada para realizar esta misión. Desde esta perspectiva, la licencia de construcción expresa un poder que se ejerce sobre el territorio, que obligatoriamente forma parte del municipio para la realización del bien común municipal.

En la concepción guatemalteca del derecho de propiedad es fácil comprender que el Estado, a través del municipio, dispone del derecho de reglamentar algunas limitaciones a la propiedad, pues este derecho se desprende de su cualidad de propietario originario del territorio.

La licencia de construcción es uno de los medios por los cuales se puede garantizar que el interés social prevalezca sobre el interés particular de los propietarios; éstos poseen fracciones del territorio, pero no pueden hacer uso de éste derecho, sino de conformidad con el interés general. La Constitución Política de la República en el Artículo 44 establece que “el interés social prevalece sobre el particular” de la misma forma se encuentra regulado en la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 22.

Por lo tanto es el interés social el que busca la licencia de construcción con su finalidad, aunque indirectamente también protege a las mismas personas interesadas en la construcción al exigir calidad y empleo de técnicas adecuadas.



4.8. Ventajas de la licencia de construcción

- a) Sin lugar a dudas que la ventaja más significativa que posee la licencia de construcción radica en la seguridad jurídica que otorga a todos los habitantes del municipio; ya que es un medio de control y sobre todo de vigilancia, que le permite a las autoridades fiscalizar la calidad de la obra y de esa forma evitar obras peligrosas;
- b) Constituye un medio de ingresos a las finanzas municipales, debido a que existe un crecimiento desmedido de la construcción por las grandes cantidades de remesas que envían los inmigrantes que se encuentran en el extranjero.
- c) Ayuda a controlar el orden en las vías públicas y se evita hacer mal uso de las calles, obstruyéndolas, afectando el ornato y evitando la libre locomoción de los habitantes.
- d) Fortalece las finanzas municipales, con el cobro de la licencia, en cuanto a la recaudación futura del impuesto único sobre inmuebles I.U.S.I. ya que tiene la municipalidad control de las construcciones, para valorar de forma real los inmuebles y contribuir conforme la ley.
- e) Las autoridades ejercen control en cuanto a la contaminación que produce la construcción, ya que existe en la misma contaminación auditiva, derivado de los sonidos que producen las herramientas y equipo; contaminación visual porque produce desorden en los entornos de la construcción y los materiales por lo regular son nocivos a la vista; contaminación ambiental ya que no cuentan con técnicas



para el desecho de materiales sobrantes, al ser colocados en alcantarías de agua potable e incluso basurero o ríos municipales.

Al finalizar el presente trabajo de investigación, se puede indicar que existe una contravención y vulneración de las instituciones doctrinarias, por parte de la municipalidad de Santa Lucía Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez, al no regular las licencias de construcción y en consecuencia el fisco municipal deja de percibir ingresos que están orientados al desarrollo del bien común, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala.

El municipio de Santa Lucia Milpas Altas del departamento de Sacatepéquez, deja de percibir aproximadamente Q.150,000.00 cada año, debido a la falta de regulación de la licencia de construcción, ya que en otros municipio las tasas oscilan entre 1.0% sobre el costo total de la obra; en consecuencia son cerca de cien a ciento cincuenta construcciones al año las que se desarrollan en el municipio.

Esta afirmación alcanza su plena veracidad al constatar que en el municipio de Santa Lucia Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez, existe un resabio del pago respectivo de la licencia de construcción, tal y como consta en el libro de actas de sesiones municipales, al número 122-95 que en su parte conducente regula el pago de la licencia de construcción fijando parámetros, relativamente bajos, si tomamos en cuenta que en estos días, el precio de la construcción está muy elevada.



CONCLUSIONES

1. El derecho municipal como parte de la rama del derecho público, es muy extensa e importante, pero no se le da la autonomía científica y didáctica que merece, ya que en las universidades guatemaltecas, se imparte como una sección del derecho administrativo, de tal forma que los estudiantes no cuentan con la preparación y conocimientos suficientes.
2. En el municipio de Santa Lucía Milpas Altas del Departamento de Sacatepéquez, al no regular las licencias de construcción, no hace uso de la autonomía que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal por lo que existe violación al Estado de derecho.
3. La falta de regulación de las licencias de construcción produce un desorden en el desarrollo de la construcción, causando malestar y descontento en los habitantes de alrededor de las construcciones, ya que se obstruyen las vías públicas de uso peatonal, se viola el derecho de la libre locomoción, no existen límites de horario para la utilización de maquinaria y equipo que produce sonidos muy fuertes.



4. Las finanzas municipales como un conjunto de bienes, valores e ingresos que percibe el municipio, para el pleno desarrollo de la actividad municipal y primordialmente en la consecución del bien común, son las más afectadas a causa de la falta de regulación de las licencias de construcción.



RECOMENDACIONES

1. A las universidades de Guatemala, se les recomienda incluir dentro de sus programas académicos, espacios dirigidos a la enseñanza exclusiva del derecho municipal en toda su extensión, con el objeto de que los estudiantes tengan suficientes conocimientos de tan importante rama del derecho y que como consecuencia les beneficie en el ejercicio profesional.
2. El municipio de Santa Lucía Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez, debe regular las licencias de construcción por medio de un acuerdo que contenga el reglamento que establezca la tasa a pagar con sus respectivos parámetros, solicitudes, plazo para resolver, técnicas de calidad y seguridad, impacto ambiental, inspección por parte de una comisión específica.
3. La seguridad de todos los pobladores del municipio es la finalidad de la licencia de construcción, por lo que se les recomienda a las autoridades municipales, proveerles de suficiente y adecuada información para que con las construcciones no se perjudiquen a los demás vecinos y como autoridad cumplir con sus funciones eficientemente.



4. Las autoridades municipales deben tomar en cuenta y fomentar aún más el fortalecimiento económico de sus finanzas ya que son las más afectadas a causa de la falta de regulación de las licencias de construcción y considerar que de este fenómeno se derivan otros actos jurídicos que también disminuyen dichas finanzas, como lo es el impuesto único sobre inmuebles.



BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, Fernando. **Derecho municipal comparado del mundo hispánico**. Editorial Colección de oro, Madrid, España, 1955.
- ALVAREZ, GEDIN BLANCO, Gabino. **Tratado General de derecho Administrativo** Editorial Urgen, Barcelona España, 1963.
- BARRIOS PÉREZ, Luis Emilio. **Manual operacional tributario, laboral y mercantil**. Ediciones legales, Comercio e Industria, Guatemala, 1991.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo II**. Ediciones, Mayte. Guatemala, 1995.
- CARMONA RAMAY, Adriano. **Programa de derecho municipal**. Ediciones, Miralsol. La Habana, Cuba 1950.
- CAN SI, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Editorial Ríos. Argentina. 1974.
- DANA MONTAÑO, Salvador. **Estudios de política y derecho municipal**. Editorial Ríos. Argentina. 1974.
- Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Heliasta, 2001.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**. Editorial RAE; España, 1992. Pág. 553.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. **Derecho Administrativo**. Casa enriga. Martínez Useros Elsa, 6ª edición, Madrid, España, 1957.
- GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos**. Facultad de derecho. USAC. Guatemala 1192.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho Municipal**. Editorial Azteca. 4ª edición. México 1983.
- LINARES, J Francisco. **Fundamentos de Derecho Administrativo**. Buenos Aires. 1975.



MORGAN SANABRIA, Rolando. **Material de Apoyo para el Curso Planeación de la Investigación Científica.** Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales IIJS. USAC. Guatemala, 1999.

OSORIO LEAL, Salvador Antonio. Dialéctica del municipio. Ediciones Caracas. 1ª edición. Venezuela, 1963.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de Derecho Administrativo.** Ediciones Librería del Profesional, 1ª edición. Colombia, 1982.

PERROT, Abeldo. **Curso de Derecho Municipal.** Ediciones Arcoíris de papel, 1ª edición. Buenos Aires, 1960.

POVIÑA, Alfredo. **La integración regional y el municipio.** Ediciones Medellín, 1ª edición. Colombia, 1969.

Legislación

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948.

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

Código Tributario. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 6-91.

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