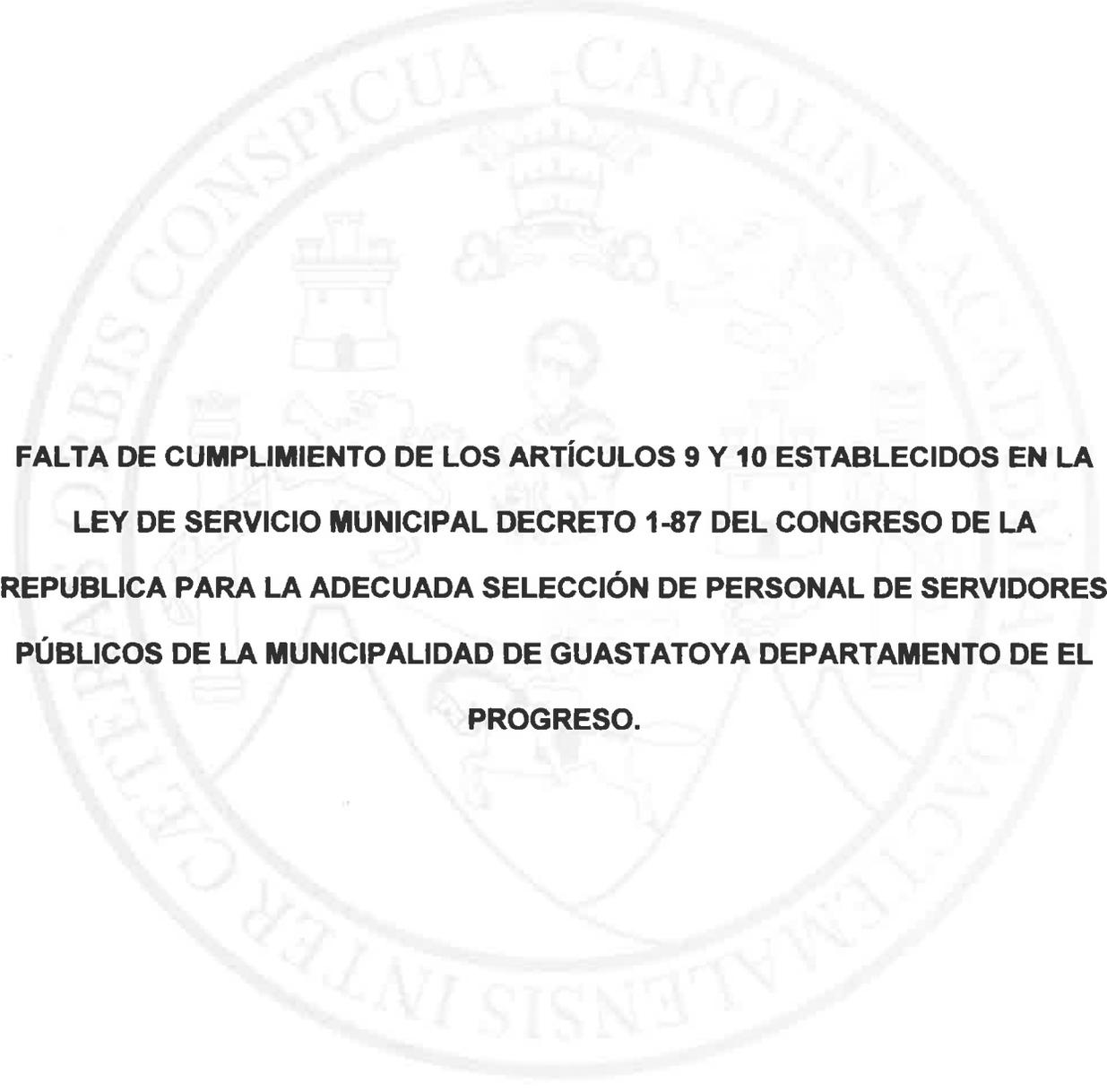


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE EL PROGRESO
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



**FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 10 ESTABLECIDOS EN LA
LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA
REPUBLICA PARA LA ADECUADA SELECCIÓN DE PERSONAL DE SERVIDORES
PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE GUASTATOYA DEPARTAMENTO DE EL
PROGRESO.**

LESTER GUILLERMO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

EL PROGRESO, MAYO DE 2022

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE EL PROGRESO
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 10 ESTABLECIDOS EN LA
LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA
REPUBLICA PARA LA ADECUADA SELECCIÓN DE PERSONAL DE SERVIDORES
PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE GUASTATOYA DEPARTAMENTO DE EL
PROGRESO.TESIS**

Presentada al Honorable Consejo Directivo

del

Centro Universitario de El Progreso

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LESTER GUILLERMO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guastatoya, El Progreso, Mayo de 2022

**HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DEL
CENTRO UNIVERSITARIO DE EL PROGRESO DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

DIRECTOR:	Ing. Agr.	Julio Cesar Martínez Fuentes
SECRETARIA:	Ing. Agr.	Luis Antonio Raguay Pirique
MIEMBRO:	Lic.	Ariel Alejandro Alvarado Ayala
MIEMBRO:	Lcda.	Gilma Friné Vásquez Ríos
MIEMBRO:	Lic.	Edgar Adán Morales Falla
MIEMBRO:		Evelyn Jardenny Portillo Gálvez
MIEMBRO:		Cristopher Miguel Godínez Ortiz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lcda.	Gloria Dalila Suchite Barrientos
Vocal:	Lic.	Carlos Alfredo Jauregui Muñoz
Secretario:	Lic.	Albert Clinton Whyte Bernard

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Gustavo Adolfo Arbizu Rodas
Vocal:	Lic.	Steve Kevin Monroy Revolorio
Secretario:	Lic.	Franc Armando Martínez Ruiz

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



Gilma Frine Vásquez Ríos
ABOGADA Y NOTARIA

Ciudad de Guatemala 22 de octubre de 2021

Licenciado
GERMAN WUOSBELY PAZ ALVARADO
Coordinador de Unidad de Tesis
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogacía y Notariado
Centro Universitario de El Progreso -CUNPROGRESO-

Distinguido Licenciado Paz

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que procedí de conformidad con el nombramiento de fecha doce de mayo de dos mil veintiuno, en mi calidad de Asesora de Tesis del estudiante LESTER GUILLERMO MARTINEZ HERNANDEZ con Registro Académico 201341618 y Carne 2664 93262 0201, a asesorar metódica y técnicamente al estudiante en el desarrollo de su tesis intitulado: "FALTA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTICULOS 9 Y 10 ESTABLECIDO EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87, DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA PARA LA ADECUADA SELECCIÓN DEL PERSONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE LA MUNICIPALIDAD DE GUASTATOYA DEPARTAMENTO DE EL PROGRESO", tema de singular importancia para el desarrollo del país y del departamento de El Progreso, así como para los estudiosos del derecho.

Considero que en mi calidad de Asesora y de conformidad con las facultades otorgadas por esta Unidad de Tesis y el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, con el fin de cumplir con cada uno de los objetivos planteados, así como otros aspectos jurídicos y doctrinarios del tema en mención. Al respecto, de conformidad con el artículo 31 del Normativo anteriormente citado, me complace manifestarle que dicho trabajo cumple con lo siguiente:

1. **Contenido técnico y científico:** Denota la debida utilización de las doctrinas y teorías históricas y de actualidad del derecho administrativo guatemalteco, para lo cual también se efectúa un análisis de sus aspectos generales, su funcionamiento doctrinario, sus principios fundamentales, y un estudio revisionista critico de la normativa nacional, las diversas instituciones relacionadas, existiendo también un enfoque de derecho administrativo, estos temas se encuentran desarrollados a lo largo del trabajo de mérito.
2. **Métodos y técnicas:** La metodología y técnicas de investigación utilizadas encuadran con las enumeradas en el plan de investigación pues se emplearon las técnicas de recopilación de información correctas, como se desprende de la bibliografía utilizada; la metodología que se empleo en el desarrollo de la investigación es ajustada a la redacción que se utiliza de forma deductiva abordando cuestiones generales de instituciones de derecho administrativo como un punto de partida para luego proceder a la descomposición de sus elementos y estudio analítico de cada uno de ellos, haciendo uso de la deducción y obteniendo las conclusiones precisas sobre sus caracteres esenciales y una vez obtenidos



Gilma Frine Vásquez Ríos

ABOGADA Y NOTARIA

son aplicados sistemáticamente a la estructura del derecho guatemalteco, así pues a través de un análisis minucioso, crítico y analítico se logra enfatizar la necesidad de aplicar el cumplimiento de los artículos 9 y 10 establecidos en la Ley de Servicio Municipal Decreto 1-87 del Congreso de la Republica de Guatemala.

3. **Redacción:** La redacción es concisa y se adecua a los requerimientos académicos de la unidad de tesis y al nivel académico que corresponda, apreciando en el trabajo de investigación el uso constante de síntesis de contenido utilizado, el cual ha sido elaborado de manera muy adecuada y con la terminología correcta.
4. **Contribución Científica:** La investigación mencionada constituye un aporte científico y doctrinario importante pues se hace un análisis jurídico, casualista, y a la vez se proponen soluciones concretas para superar la problemática desarrollada, siendo ello uno de los grandes aportes científicos que la tesis relacionada brinda a la ciencia jurídica guatemalteca.
5. **Conclusión discursiva:** La presente tesis desarrollo la conclusión discursiva de manera sencilla y congruente con el contenido de la investigación, de acuerdo a lo expresado en el cuerpo capitular, las cuales son precisas en señalar las falencias de legislación actual y la problemática que conlleva.
6. **Bibliografía:** La bibliografía que se utiliza es la que corresponde para el tipo de investigación realizada, pues contiene información que conduce directamente a la obtención de las conclusiones expuestas en la tesis asesorada.

Por lo tanto, en virtud que la presente tesis cumple de manera satisfactoria lo requerido por el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, en mi calidad de Asesora estimo procedente emitir DICTAMEN FAVORABLE, para que el presente trabajo sea presentado, oportunamente se ordene la impresión y el examen público de tesis. Asimismo, declaro expresamente que no tengo ningún parentesco de consanguinidad y afinidad dentro de los grados de ley con el estudiante LESTER GUILLERMO MARTINEZ HERNANDEZ.

Sin otro particular me suscribo de usted cordialmente,


Gilma Frine Vásquez Ríos
Abogada y Notaria
Colegiado 12476

GILMA FRINE VÁSQUEZ RÍOS
Abogada y Notaria

Ref. Orden de Impresión
012-2022 DIR/CP

**Centro Universitario de El Progreso
Universidad de San Carlos de Guatemala**

El infrascrito Director del Centro Universitario de El Progreso en consecuencia del análisis realizado al expediente 64-2019-201341618 y en atención al punto Tercero, inciso 3.4 del Acta No. 09-2018 de sesión ordinaria de Consejo Directivo del Centro Universitario de El Progreso celebrada el 06 de agosto de 2018, **Autoriza Orden de Impresión** del trabajo de tesis titulado: **“FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 10 ESTABLECIDOS EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA PARA LA ADECUADA SELECCIÓN DE PERSONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE GUASTATOYA DEPARTAMENTO DE EL PROGRESO”**, del sustentante **Lester Guillermo Martínez Hernández**, Registro Académico 201341618, para optar al grado académico de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Y para los efectos correspondientes se extiende la presente, firmada y sellada el dos de junio del año dos mil veintidós, en la ciudad de Guastatoya, El Progreso.

“Id y Enseñad a Todos”



Ing. Agr. Julio César Martínez Fuentes
Director
Centro Universitario de El Progreso.

C.c: Archivo

*Barrio El Porvenir, atrás de Iglesia Evangélica Palabra de Vida,
Guastatoya, El Progreso. Tel. 7728-7373.*



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por dame la vida, salud, sabiduría y dame la satisfacción por cumplir una más de mis metas.
- A MIS PADRES:** Sara Hernández y Héctor Martínez por el apoyo incondicional, por el amor, por ser mi fuerza para superar cada obstáculo y enseñarme el valor del esfuerzo.
- A MI HIJO:** Andrés Martínez por ser el motor de mi vida y motivarme a superarme y ser mejor cada día para poder darle lo mejor de mí.
- A:** Dalia Morales por brindarme su amor y por estar a mi lado motivándome en todo momento y dame la fuerza para avanzar y culminar este proyecto.
- A:** Todos mis tíos, tías, primos y abuelos que me alentaron y me daban ánimos para poder culminar esta meta en mi vida,
- A:** Mis amigos por brindarme su apoyo y enseñarme el valor de la amistad.
- A:** Mis catedráticos, Licenciados profesionales del derecho,
- A:** Mi asesor externo de tesis la Licenciada Frine Rios, por su apoyo y conocimientos impartidos.
- A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala



A: El Centro Universitario de El Progreso,
CUNPROGRESO-,



PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación busca establecer que en la Municipalidad del municipio de Guastatoya del departamento de El Progreso no se cumple con el sistema de elección de funcionarios públicos municipales, específicamente el puesto de Director y Subdirector de oficina de Recursos Humanos como lo establece los artículos 9 y 10 de la ley del servicio municipal, en virtud que, en la mayoría de los casos, las personas que ocupan dichos puestos, no son idóneas, porque no cumplen con dichos requisitos, razón por la cual la presente tesis es de carácter cualitativo,

Con base a lo anterior, se establece que las ramas del derecho sobre las cuales se desarrolló el presente trabajo de investigación son las del derecho administrativo y el derecho municipal. Así mismo, el contexto diacrónico donde surge la problemática planteada del presente trabajo es en la municipalidad de Guastatoya del departamento de El Progreso, siendo el contexto sincrónico el año 2018 al año 2021

Por otra parte, el objeto de la presente investigación consiste en demostrar que el cumplimiento de los Artículo 9 y 10 de la Ley de Servicio Civil, se cumpla en la selección director y subdirector de recursos humanos para el desempeño de dichas funciones dentro de la Municipalidad de Guastatoya del departamento de El Progreso y así poder prestar un servicio con eficiencia y eficacia. Por último, es importante indicar que el aporte académico lo constituye la importancia de observar los requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos en las distintas instituciones del Estado, que permita garantizar que la persona que ocupa un puesto en la administración municipal este capacitada para el efecto.



HIPÓTESIS

El proceso de selección en la que la Municipalidad de Guastatoya, Departamento de El Progreso contrate personal y mejore su funcionamiento brindando un servicio con capacidades, eficiencia, conocimiento, y responsabilidad es a través del nombramiento de un Director y Subdirector de Recursos Humanos el cual sea una persona capaz, idónea y preparada académicamente con un Postgrado en Maestría en Recursos Humanos y sea la encargada en específico para la contratación del personal o servidores públicos que prestaran sus servicios a la Municipalidad de Guastatoya El Progreso en base a sus conocimientos y experiencia y así de tal manera poder garantizar un excelente servicio y alcanzar de una manera más satisfactoria el bien común para la población.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis del presente trabajo de investigación fue comprobada eficazmente por los métodos deductivo, inductivo, analítico, sintético y jurídico, en virtud que se determinó, como variable independiente, que en la contratación del director y subdirector de recursos humanos en la municipalidad de Guastatoya no se observan los requisitos establecidos en los Artículos 9 y 10 de la Ley de Servicio Civil Municipal, los cuales constituyen la variable dependiente, razón por la cual, el proceso de selección debe mejorar con el fin de lograr que la persona que ocupe dicho cargo sea capaz, idónea y preparada académicamente para que realice sus funciones en servicio de los vecinos del municipio.



INDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
-------------------	---

CAPITULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Antecedentes	1
1.1.1. Históricos	3
1.1.2. Sistemas	5
1.2. Definición.....	6
1.3. Naturaleza jurídica	9
1.4. Principios.....	10
1.4.1. Legalidad.....	10
1.4.2. Juridicidad.....	12
1.5. Características.....	14
1.5.1. Es un derecho joven	14
1.5.2. Es un derecho subordinado	15
1.5.3. No ha sido codificado.....	16
1.5.4. Es un derecho autónomo	18
1.5.5. Es un derecho dinámico.....	19
1.6. Finalidad.....	20

CAPÍTULO II

2. Administración pública.....	23
2.1. Definición.....	26
2.2. Elementos	27
2.2.1. Órgano	27
2.2.2. Actividad.....	30



2.2.3. Medio	33
2.2.4. Finalidad.....	34
2.3. Principios.....	35
2.3.1. Legalidad.....	35
2.3.2. Juridicidad	36
2.4. Fases.....	37
2.4.1. Planificación	37
2.4.2. Coordinación	38
2.4.3. Organización	39
2.4.4. Dirección	39
2.4.5. Control.....	40
2.5. Clases	40
2.5.1. Administración de planificación	40
2.5.2. Administración ejecutiva.....	41
2.5.3. Administración de control	41
2.5.4. Administración pública de asesoría o consultoría	41
2.6. Dictamen administrativo	41
2.6.1. Dictamen vinculante	42
2.6.2. Dictamen facultativo	42
2.6.3. Dictamen obligatorio	42
CAPÍTULO III	
3. Municipalidades.....	43
3.1. Definición del concepto	43
3.2. Regulación legal.....	46
3.3. Municipalidades en Guatemala	47



3.3.1. Municipios	47
3.4. Funciones municipales	51
3.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	53
3.4.2. Código Municipal.....	54
3.4.3. Ley de Servicio Municipal.....	55
3.5. Atribuciones.....	56

CAPÍTULO IV

4. Funcionarios o servidores públicos de las Municipalidades	59
4.1 Concepto	59
4.2 Funcionarios municipales.....	61
4.2.1 Alcalde Municipal.	61
4.2.2 Síndico	66
4.2.3 Concejal	69
4.2.4 Auditor Interno.....	71
4.2.5 Asesor Jurídico	72
4.2.6 Secretaria Municipal.....	73
4.2.7 Director de Recursos Humanos	76
4.2.9 Director de Administración Financiera Integrada Municipal	79
4.2.10 Director Municipal de Planificación	79
4.2.11 Juez de Asuntos Municipales.....	80
4.3 Regulación legal.....	82
4.3.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	82
4.3.2 Código Municipal.....	82
4.3.3 Ley de Servicio Municipal.....	83
4.3.4 Ley General de Descentralización	84



4.3.5 Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.....	84
---	----

CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico sobre la adecuada selección de servidores públicos en la municipalidad de Guastatoya, departamento del Progreso	87
5.1. Clasificación del servicio municipal	89
5.2. Análisis social sobre la capacidad de los funcionarios municipales en el municipio de Guastatoya, departamento del Progreso.....	101
5.3. Falta de cumplimiento de los artículos 9 y 10 establecidos en la Ley de Servicio Municipal Decreto 1-87 del Congreso de la República para la adecuada selección de personal de servidores públicos de la Municipalidad de Guastatoya Departamento del Progreso	106
 CONCLUSIÓN DISCURSIVA	113
BIBLIOGRAFÍA.....	114



INTRODUCCIÓN

La presente investigación es de vital importancia porque realiza un aporte a la comunidad o población de Guastatoya del departamento de El Progreso derivado, en virtud que determina la importancia de contar con un director y subdirector de recursos humanos idóneo, capaz y preparado académicamente para que se encargue del proceso de selección de todo el personal de la Municipalidad de Guastatoya, del departamento de El Progreso para el correcto funcionamiento, esto en virtud que actualmente en dicha municipalidad, al momento de contratar al director y subdirector de recursos humanos, no se observa los Artículos 9 y 10 de la Ley de Servicio Civil Municipal.

Es por ello que, el objetivo general del presente trabajo de investigación consiste en, Demostrar que el cumplimiento de los Artículos citados en el párrafo anterior para la contratación del director y subdirector de recursos humanos es de vital importancia en virtud que esta persona se encargara de la selección de los demás servidores y funcionarios públicos los cuales también deben ser idóneos para el desempeño de funciones dentro de la Municipalidad de Guastatoya y así poder prestar un servicio con eficiencia y eficacia.

Es importante mencionar que, la hipótesis fue comprobada y validada de forma eficaz, porque en la misma se estableció que, en la contratación del director y subdirector de recursos humanos en la municipalidad de Guastatoya no se observan los requisitos establecidos en los Artículos 9 y 10 de la Ley analizada, los cuales constituyen la variable dependiente, razón por la cual, el proceso de selección debe mejorar con el fin



de lograr que la persona que ocupe dicho cargo sea capaz, idónea y preparada académicamente para que realice sus funciones en servicio de los vecinos del municipio.

Además, en los principales hallazgos fue posible evidenciar que, en la municipalidad de Guastatoya del departamento de El Progreso, no se cuenta con un proceso de selección de personal adecuado, en virtud que, las personas que han ocupado, el puesto de director y subdirector en dicha municipalidad, no son personas idóneas para el mismo porque no cumplen con los requisitos contenidos en el Artículo 10 de la Ley analizada.

Así mismo para el cumplimiento de los objetivos propuesto el presente trabajo de investigación se estructuro de tal forma que, el mismo cuenta con cinco capítulos desarrollados de la siguiente manera; el capitulo uno, que trata de derecho administrativa, el capitulo dos, sobre la administración pública, el capitulo tres, relacionado a la municipalidad, el capitulo cuarto, orientado a los funcionarios y servidores públicos de las municipalidades y el capitulo quinto, que contiene el análisis sobre la Adecuada selección de servidores públicos en la municipalidad de Guastatoya, del departamento de El Progreso.

Por último, es importante mencionar que, se aplicaron los métodos deductivo, inductivo, analítico, sintético y jurídico, y que las técnicas utilizadas fueron la de subrayado, fichas bibliográficas y documentales, con las cuales se determino el incumplimiento del Artículo 9 y 10 de la Ley analizada en la contratación del director y subdirector de recursos humanos que constituye el fundamento del presente trabajo.



de lograr que la persona que ocupe dicho cargo sea capaz, idónea y preparada académicamente para que realice sus funciones en servicio de los vecinos del municipio.

Además, en los principales hallazgos fue posible evidenciar que, en la municipalidad de Guastatoya del departamento de El Progreso, no se cuenta con un proceso de selección de personal adecuado, en virtud que, las personas que han ocupado, el puesto de director y subdirector en dicha municipalidad, no son personas idóneas para el mismo porque no cumplen con los requisitos contenidos en el Artículo 10 de la Ley analizada.

Así mismo para el cumplimiento de los objetivos propuesto el presente trabajo de investigación se estructuro de tal forma que, el mismo cuenta con cinco capítulos desarrollados de la siguiente manera; el capítulo uno, que trata de derecho administrativa, el capítulo dos, sobre la administración pública, el capítulo tres, relacionado a la municipalidad, el capítulo cuarto, orientado a los funcionarios y servidores públicos de las municipalidades y el capítulo quinto, que contiene el análisis sobre la Adecuada selección de servidores públicos en la municipalidad de Guastatoya, del departamento de El Progreso.

Por último, es importante mencionar que, se aplicaron los métodos deductivo, inductivo, analítico, sintético y jurídico, y que las técnicas utilizadas fueron la de subrayado, fichas bibliográficas y documentales, con las cuales se determino el incumplimiento del Artículo 9 y 10 de la Ley analizada en la contratación del director y subdirector de recursos humanos que constituye el fundamento del presente trabajo.



CAPITULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es una rama del derecho público que representa gran importancia para el Estado, ello porque dentro de su contenido se marca la actividad de los órganos de naturaleza pública y su relación con los particulares; asimismo refleja la categorización de los distintos entes administrativos.

En este capítulo se desarrolla el tema del derecho administrativo, su contenido y demás aspectos que muestran su importancia y trascendencia dentro de la esfera del derecho en general. Para ello deben mencionarse las circunstancias relevantes de esta rama normativa y resaltar su esencia con el fin de comprender de mejor manera su alcance.

1.1. Antecedentes

El derecho administrativo por ser un conjunto de lineamientos que rigen la actividad estatal como tal, su implementación se relacionó conforme a las formas de gobierno, en el sentido que la relación del gobernante con sus gobernados fue trascendental para crear un sistema normativo que permitiera la eficiente prestación de servicios y la contribución de los ciudadanos.

Es importante mencionar que la regulación de la administración pública era prácticamente imposible en los gobiernos monárquicos, ello porque sus características absolutistas hacían imposible delimitar el poder público; circunstancia que sirve para explicar el momento y la forma en la cual se desarrolló un incipiente derecho administrativo dentro de la historia,



En ese orden de ideas Morales (2012) establece:

El surgimiento del Derecho Administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del Derecho Administrativo como tal. Puesto que el Derecho Administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo (pág. 11).

Es decir, que con la disolución de los Estados monárquicos se crea un antecedente de separación de poderes, y ello conlleva una serie de cambios en las distintas administraciones gubernamentales; constituyendo esto, un inicio poco articulado de lo que posteriormente se conocería como derecho administrativo. Dejar por un lado las relaciones absolutistas de gobierno, permite descubrir una nueva forma de administrar la cosa pública.

Entonces, el fin de uno de los imperios monárquicos más representativos de la historia, como lo era el de Francia, hace que los principios inspiradores de dicha gesta revolucionaria crearan un nuevo modelo de gobierno, en donde las autoridades delimitarían específicamente su accionar y el trato con los gobernados sería de mutua cooperación, otorgándoles beneficios a cambio de ciertas contribuciones más justas. El proceso de administración pública de ese entonces se resumía básicamente en la prestación de servicios básicos y el pago de impuestos más justos.



1.1.1. Históricos

El derecho administrativo luego de la concurrencia de la Revolución Francesa de 1789 ha evolucionado a través de la historia, tanto en el aspecto meramente normativo como en los fallos judiciales; este proceso evolutivo que marca el inicio de las normas administrativas se ejecuta en el continente europeo.

Sobre ello el Instituto de Investigaciones Jurídicas (2016) señala que:

Para el desarrollo del derecho administrativo resultó también de una gran importancia la instauración de la jurisdicción contencioso-administrativa, primero en Baden (1863) y luego en Prusia (1872-75), Hesse (1875), Wurtemberg (1876), Baviera (1879), etcétera. Muchos de los principios del derecho administrativo considerados hoy evidentes fueron concebidos e impuestos en su día por los tribunales de lo contencioso-administrativo (en especial, por el tribunal superior de lo contencioso-administrativo prusiano) (pág. 21).

Es menester destacar que los fallos de carácter administrativo emitidos por los tribunales de la materia en Europa, formaron jurisprudencia y estas sentencias constituyen posteriormente una fuente de consulta y aplicación para los casos concretos emanados de la administración pública; es decir, el derecho administrativo se iba formando con las normas existentes pero también se abasteció de las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso-administrativo de aquella época.



Cabe mencionar que a pesar de la existencia de incipientes normas administrativas y de los fallos contenciosos, el derecho administrativo no se encontraba codificado en un cuerpo normativo como tal, ello impedía tener una guía debidamente estructurada que permitiera resolver las distintas situaciones propias del que hacer público; cuestión que se subsanó años después con la primera articulación de normas, instituciones y principios generales del derecho administrativo, mismas que representaron en su momento un mapa de seguimiento sobre el tema.

Sobre ello se establece que:

con ello nació la parte general del derecho administrativo. Esta nueva senda se inició en 1895-96 con la publicación del manual de Otto Mayer, que contiene la exposición clásica del derecho administrativo del Estado de derecho liberal. Dicho manual, objetó todavía de dos ediciones posteriores (1917 y 1924), ha ejercido y sigue ejerciendo, en sus aspectos fundamentales una gran influencia sobre la doctrina y la práctica del derecho administrativo” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pág. 21)

El autor de dicha obra logra realizar un compendio de normas que fungían como base de aplicación para las relaciones entre el Estado y los particulares; entre los distintos órganos administrativos; y entre los particulares entre sí, cuando sus vínculos inmiscuían aspectos de la administración pública.

Todo ello, contribuyó con el proceso de formación de las normas del derecho administrativo, con el transcurso de la historia y los distintos acontecimientos acaecidos, esta rama del derecho fue adoptando forma, no existe un año en especial



en el que se formalizara el derecho administrativo, más bien para su materialización se necesitaron años de análisis y propuestas legales.

Sobre la etapa de la historia en donde se instauró un sistema administrativo como tal, el Instituto de Investigaciones Jurídicas (2016) señala que:

Las condiciones necesarias para la aparición de un derecho administrativo en sentido moderno no surgieron hasta que, a lo largo del siglo XIX, la administración pasó a quedar sometida a la ley. Para ello resultaron determinantes la separación de poderes, que exigía reglas de distribución de competencias, y el reconocimiento de derechos fundamentales, que requerían de la preceptiva regulación legal para que pudiera incidirse en la libertad y la propiedad de los ciudadanos (pág. 19)

1.1.2. Sistemas

Sistema anglosajón: Esta es una tendencia emanada en Inglaterra y su fundamento consiste en que realmente no existe un derecho administrativo como tal, más bien las relaciones entre el Estado y los particulares con respecto a la administración pública se rigen según el derecho civil.

En este caso es bastante complicado regularizar la actividad estatal en relación a la forma en que se deben ejecutar ciertas prestaciones públicas, ello porque el derecho común es bastante amplio y generaliza en demasía las relaciones entre los gobernados y los gobernantes; asimismo el derecho civil es eminentemente privado, en consecuencia, al momento de regir la relación Estado-particulares, tiende a no ser lo más preciso en el sentido de no establecer una jerarquía gubernamental.



Sistema francés: Este está inspirado en los principios ideológicos de la Revolución Francesa, tiene como parámetros la separación de los poderes del Estado, el respeto a los derechos humanos y la observancia de los aspectos meramente democráticos.

Este sistema es el que prevalece en la mayoría de las naciones, sobre todo aquellas propias de Latinoamérica, la ventaja de este sistema es la delimitación que se realiza de la estructura de los órganos públicos, la determinación de sus funciones y la especificación de los procedimientos administrativos.

La diferencia básica entre ambos sistemas es la codificación de las normas estrictamente administrativas, en el sentido que, en el primero de los casos, no existe un conjunto de estipulaciones que regulen la actividad estatal propiamente, mientras que en el sistema francés se crea un derecho administrativo para delimitar las funciones gubernamentales y evitar de esta forma el abuso de poder estatal.

1.2. Definición

El derecho administrativo es un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad de Estado, ello en cuanto a las relaciones que este tenga con los particulares, sobre todo con motivo de los procedimientos propios de la administración pública; es una rama del derecho público porque su esencia es la de delimitar la jerarquía entre el Estado y los administrados, velando porque no concurra ningún tipo de vulneración en los derechos de estos últimos.

En la doctrina sobre el derecho administrativo se establece que es: "La parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de



actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”. (Ruiz, 2016, pág. 57). En la aportación se establece claramente la organización como elemento de la definición, ello porque el derecho administrativo estructura los distintos órganos del Estado, asimismo se mencionan los vínculos entre las distintas entidades gubernamentales, y entre dichas entidades y los particulares.

Dicha ciencia de conformidad con Ruiz (2016) también se define como: “El derecho administrativo es aquella rama del derecho que regula a la administración pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; que norma el ejercicio de la función administrativa por los órganos del Estado; que regula la actividad administrativa del Estado, y que norma, también, las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración pública y los administrados, con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la realización de alguna actividad administrativa” (pág. 57).

El derecho administrativo es una rama del derecho público, cuyos parámetros deben sujetarse los distintos órganos del Estado, ello con el fin de materializar su función administrativa dentro de un territorio determinado; sus lineamientos constituyen la base del buen actuar del aparato estatal, consecuentemente señalan los límites de actuación de los particulares en cuanto a su desenvolvimiento dentro de la esfera de la actividad pública gubernamental.

Otra importante aportación doctrinaria es la siguiente: “El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública de



las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares” (Morales, 2012, pág. 18).

En la anterior definición, se establecen claramente los aspectos trascendentales del derecho administrativo, puesto que, en esta, se incluyen los principios rectores de la administración pública, asimismo se menciona las instituciones de gobierno, y de su respectiva actividad administrativa, es decir, su función en la gestión de la cosa pública, ello incluye las relaciones entre los distintos órganos estatales y con los administrados.

El derecho administrativo constituye una serie de normativas, en las que se describen las distintas instituciones propias de este derecho, asimismo se identifican los principios sobre los cuales ha de girar la administración pública, y se deslindan las responsabilidades de cada una de las entidades estatales. Ello con la finalidad de establecer una correcta relación entre los órganos gubernamentales, y entre estos, con los particulares que fungen como administrados dentro de esta esfera del derecho.

Esta rama del derecho es elemental para sustentar el estado de derecho, sobre todo porque dentro de sus normas señala los procedimientos e instituciones que resguardan la integridad de los particulares, respecto a los actos de la administración pública; es decir, con el derecho administrativo se garantiza la no vulneración de los intereses particulares de los administrados frente al poder coercitivo del Estado. En este sentido se define como: “...la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”. (Gordillo, 2013, pág. 115)

Asimismo, se define como: “Conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las



relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control".(Franco, 2019)

Para establecer claramente la definición del derecho administrativo es menester señalar los siguientes elementos que la conforman:

- a) Es un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado; sobre todo en su función administrativa pública.
- b) Regula asimismo las relaciones entre los distintos órganos administrativos de carácter público.
- c) Norma los vínculos entre los particulares en su papel de administrados, con los órganos estatales en su rol de administradores.
- d) Se compone también de los principios rectores de la administración pública, las instituciones respectivas y la jurisprudencia sobre la materia.
- e) Contiene de igual forma un segmento de normas adjetivas que señalan los procedimientos administrativos para ejecutar los actos respectivos, y la manera de resolver los conflictos derivados es estos.

1.3. Naturaleza jurídica

El derecho administrativo pertenece a la rama del derecho público, porque regula las relaciones entre los órganos estatales con los particulares, definiendo claramente una posición subordinada para estos últimos, pero sin dejar de observar los derechos inherentes de los administrados.



Asimismo, el derecho administrativo es eminentemente constitucional, en el sentido que sus normas principales se sustraen al contenido normativo de la Constitución Política de la República de Guatemala; es público asimismo porque su finalidad como conjunto de normas es la de garantizar el bienestar común de la sociedad mediante la prestación de servicios básicos.

En conclusión, la naturaleza jurídica del derecho administrativo es pública, por cuanto que sus normas están basadas en la Constitución Política de la República de Guatemala, asimismo se enfocan en desarrollar cada uno de los derechos individuales y sociales de las personas plasmados en la Carta Magna.

1.4. Principios

El derecho administrativo consta de distintos lineamientos para su correcta consecución, mismos que determinan la manera en que se han de interpretar las normas de carácter administrativo; es decir, para la aplicación del derecho administrativo se deben observar ciertas nociones respecto a su alcance regulador.

Los fundamentos del derecho administrativo sirven como guías de interpretación y aplicación de sus normas, mismos que se resumen en: El principio de legalidad y el principio de juridicidad.

1.4.1. Legalidad

El principio de legalidad en sentido general se resume en el dogma, no hay delito ni pena sin ley anterior, relacionada íntimamente con el derecho penal, aunque también es aplicable a las posibles infracciones administrativas que pudiesen cometer los



particulares y sus respectivas sanciones; por esta razón este constituye un fundamento constitucional de carácter interpretativo general.

En el Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Guatemala, sobre ello se regula: “No son punibles las acciones u omisiones que no estén calificadas como delito o falta y penadas por ley anterior a su perpetración”. El cual como ya se mencionó debe ser interpretado analógicamente respecto a las relaciones que el Estado ostente con los particulares.

En materia eminentemente administrativa, el principio de legalidad debe resumirse en el axioma: no existe actitud que el Estado pueda realizar sin una ley previa que le dé vía para ejecutarla; es decir, la existencia de la ley es un requisito esencial para cualquier acción que el Estado quiera desempeñar, en este sentido la legalidad consiste en la normatividad previa de la actividad estatal, ello para respaldar su actuar ejecutivo y sancionador.

En resumen, el principio de legalidad en materia administrativa, opera especificando que el actuar administrativo del Estado debe estar subordinado a las leyes existentes en el país, dicho de otra manera, el derecho administrativo debe crearse, modificarse e interpretarse de conformidad con lo que taxativamente señala la ley. Por lo cual la normativa administrativa para su materialización debe estar dentro del marco jurídico constitucional.

En la doctrina sobre este principio Ruiz (s.f.) expresa:



Se puede enunciar la subordinación a la legalidad en dos sentidos: positivo y negativo; en el primer sentido la explica en la máxima latina: *quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur* (traducible como: lo que no está permitido se considera prohibido); en cambio, en sentido negativo, la sujeción a la legalidad es expresada por la fórmula latina *permissum videtur in omne quod non prohibitum; quae non sunt prohibita, permissae intelliguntur*, cuyo significado se puede resumir en la frase: lo que no está prohibido está permitido” (p.65).

En la aportación anterior, se aclara que el principio de legalidad se circunscribe en la regulación y su permisividad; es decir, la norma textual es la que define la posibilidad de actuar o la obligación de abstenerse. Pero independientemente de la conducta que pueda o deban realizar los órganos estatales y los particulares, los mismos deben regirse de conformidad con lo que en la ley se establezca.

1.4.2. Juridicidad

Otro de los principios rectores del derecho administrativo, es el de juridicidad, el cual no debe confundirse con el de legalidad, porque si bien es cierto, ambos regulan el contenido del derecho administrativo, los mismos tienen una función específica dentro de esta rama del derecho.

La juridicidad implica que la normatividad administrativa, debe realizarse bajo la observancia de los preceptos propios del derecho, pero también de los principios generales y específicos, de la doctrina y de la jurisprudencia en la materia. Es decir, este principio es incluyente ya que para que el derecho administrativo se materialice de



manera efectiva, se deben incluir dentro de sus postulados, nociones provenientes de la doctrina y los fallos judiciales.

La juridicidad, permite que el análisis interpretativo de la norma administrativa debe realizarse conforme a los preceptos contenidos en las diferentes fuentes del derecho administrativo; fuentes que se resumen en las siguientes:

- a) El principio de legalidad y el de juridicidad; además de otros principios que puedan adaptarse a las normas sustantivas y adjetivas del derecho administrativo.
- b) La doctrina constitucional en general y aquella de carácter administrativo; todos los conceptos doctrinarios que sirvan para clarificar el derecho administrativo, según el principio de juridicidad debe constituir una fuente de este.
- c) La jurisprudencia; en este caso los fallos emitidos por los tribunales de lo contencioso-administrativo, deben ser observados para desarrollar de mejor manera el derecho administrativo.

En sí, el principio de juridicidad permite que la administración pública adapte su actividad conforme lo regulado en las leyes administrativas, pero también en lo establecido en los principios rectores que lo revisten, así como en los distintos estudios doctrinarios elaborados por los profesionales en la materia, y por último por las sentencias jurisprudenciales emitidas por los tribunales competentes.



1.5. Características

El derecho administrativo como rama del derecho posee rasgos propios, que describen perfectamente su naturaleza y esencia, estas características lo distinguen de otro tipo de normativas y sobre todo ejemplifican su estatus frente a las demás vertientes del derecho. Por ello es menester describir y desarrollar cada una de estas, mismas que se resumen en las siguientes: Es un derecho joven; subordinado; no codificado; autónomo y dinámico.

1.5.1. Es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente reciente respecto a las demás normativas, ello porque su creación como un conjunto de estipulaciones independientes, se materializó después de acaecida la Revolución Francesa de 1789; es decir, su nacimiento emana de la independencia de los poderes estatales y el establecimiento del Estado de derecho.

A diferencia de otras ramas del derecho como el civil, por ejemplo, el derecho administrativo es resultado de la evolución de las relaciones entre el Estado y sus gobernados, no nace con el apareamiento de la propiedad privada ni con la transformación de las relaciones sociales entre los individuos, su nacimiento data de la evolución de los tipos de gobierno en sí, por lo cual, con este proceso, su nacimiento demoró más tiempo que el derecho civil o el penal.

Se establece que es un derecho joven asimismo porque su codificación ha sido un proceso lento y reciente, ya que el derecho administrativo con la independencia y fines



actuales, se estableció al momento de que los Estados adoptaron la ley como fuente de este, la constante lucha para crear un sistema en donde se delimitaran las funciones gubernamentales, no ha sido un proceso fácil, y mientras este sistema no constituyera certeza en las relaciones Estado-particulares, el derecho administrativo no podía despegar.

1.5.2. Es un derecho subordinado

El derecho administrativo es considerado como subordinado, porque sus estipulaciones se encuentran supeditadas a lo que se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala; es más, la base en donde emana el derecho administrativo es la Carta Magna.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se desarrolla la estructura del Estado como tal, en donde se refleja claramente la división de los poderes estatales, asimismo se incluyen las entidades que se relacionan directamente con el que hacer de la administración pública; entre las que se pueden mencionar: La Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público y las municipalidades.

En la Constitución Política de la República de Guatemala también se encuadran los derechos individuales y sociales de los administrados, ello con la finalidad de garantizar los intereses de estos, es decir, en la Constitución Política se describen todos los derechos de las personas, incluso aquellos que no se encuentren textualmente incluidos en el cuerpo normativo constitucional.



El derecho administrativo es subordinado entonces, porque sus fundamentos de aplicación deben ejecutarse siempre bajo la estricta observancia de lo establecido en la Constitución Política de la República, en el caso particular de Guatemala, en el Artículo 140 de la Constitución Política de la República se regula: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano organizado para garantizar a sus habitantes el goce, de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”.

Al establecerse su sistema de gobierno e identificar la estructura del Estado, se crea el fundamento de las normas de carácter administrativo, porque esta estructura orgánica representada en el Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en las demás instituciones públicas; necesita imperiosamente un conjunto de normas que regulen su actividad de gestión.

1.5.3. No ha sido codificado

En la actualidad existen una serie de normas que regulan distintos aspectos de la administración pública, es imposible regular todos los lineamientos propios de la función pública dentro de un solo cuerpo legal, ello porque la administración pública es tan amplia y de variada índole que no es viable realizar esta codificación. Es más, ni en la misma Constitución Política de la República se estipulan de forma amplia todas las vertientes del derecho administrativo.

El derecho administrativo está conformado por un conjunto de normativas especiales que rigen determinada institución u órgano del Estado; cada una de estas estipulaciones legales constituyen la columna vertebral de esta rama del derecho. El



derecho administrativo debe ser conformado por varias leyes administrativas, porque resulta improcedente normar toda la actividad administrativa dentro de una sola ley.

Se dice que es no codificado porque a diferencia de ramas como la civil o la penal, no existe un código administrativo como tal que regule los preceptos generales de este tipo de derecho, ello porque resultaría una ley muy extensa y con poca capacidad de regulación.

La no codificación significa la no cohesión de sus normas en un solo cuerpo legal, cuestión que obliga a acudir a sus distintas leyes específicas para estudiar y analizar de mejor manera el derecho administrativo. En el caso particular de Guatemala, solo existe una Ley de lo Contencioso Administrativo, en el cual se establecen todos los parámetros a seguir al momento de iniciarse un proceso judicial de carácter administrativo.

Asimismo, en el país, existen una serie de leyes que regulan la actividad de ciertos órganos administrativos, es así como se puede observar la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil; la Ley Orgánica del Congreso de la República; la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación; Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; entre otras. También se norman actos que se relacionan con la administración pública, aspectos como la tributación y la adquisición de bienes por parte del Estado se plasman en leyes como: El Código Tributario; la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles; Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del



Impuesto sobre la Renta, Ley sobre Compras del Estado; y el Código Municipal por citar unos ejemplos.

El derecho administrativo es entonces, una serie de normas jurídicas que regulan la actividad de los órganos administrativos y la relación con los particulares; razón por la cual no puede limitarse a un solo cuerpo normativo, porque ello significaría limitar la cobertura del derecho administrativo como tal.

1.5.4. Es un derecho autónomo

El derecho administrativo es autónomo porque tiene su propio objeto de estudio y regulación, además es totalmente ajeno al derecho común; este tipo de derecho en el país únicamente está supeditado a lo que se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala.

En consecuencia, su autonomía se circunscribe en los siguientes aspectos:

- a) Tiene su propio objeto de estudio; en este caso se resume a toda la actividad administrativa tanto del Estado (A través de los órganos estatales) como la relación con los particulares.
- b) Tiene sus propias normas; mismas que no están codificadas dentro de un solo cuerpo legal, pero cuya materia está debidamente delimitada.
- c) Tiene sus propios principios; en este caso se incluyen los principios constitucionales como preceptos generales, y los principios de legalidad y juridicidad como las nociones rectoras dentro del derecho administrativo.



- d) Ostenta sus propias instituciones; dentro del derecho administrativo se encuentran una serie de instituciones jurídicas que lo conforman, tales como: El contrato administrativo, el silencio administrativo, los dictámenes administrativos, el derecho de petición, los recursos administrativos, entre otras.
- e) Cuenta con una finalidad; esta se basa en estructurar debidamente al Estado, con la intención de que exista armonía en su funcionamiento, y que ello permita el bienestar común a través de la eficiente prestación de los servicios públicos para la población en general.

Sobre esta característica en la doctrina Ruiz (s.f.) se expresa:

“Evidencia la autonomía del derecho administrativo la existencia de su propio sistema normativo cuyas fuentes específicas evitan usar las del derecho ordinario y las de las otras ramas del derecho público; se comprueba, también, con su telos, o sea, su finalidad expresada en principios legales y normas jurídicas propias, interpretadas en su vasta jurisprudencia y prolijamente comentadas en su amplia bibliografía, así como con el gigantesco continente normativo de los ordenamientos jurídicos específicos que regulan la esfera de su competencia, con reglas y principios técnicos exclusivos”.

1.5.5. Es un derecho dinámico

El derecho administrativo como muchas ramas del derecho, tiende a ser modificado con respecto a las relaciones sociales imperantes, es decir, los cambios que acaecen



dentro de la sociedad significan un proceso de adaptación y evolución para este tipo de derecho.

Las condiciones sociales determinan el proceso evolutivo de las normas de carácter administrativo, porque cuando dichas condiciones cambian obligan a que la normativa trascienda, asimismo; dicho de otra manera, el derecho administrativo se transforma por necesidad en el sentido que debe adaptarse a las nuevas tendencias de la sociedad, ello para satisfacer las necesidades básicas de la población.

El dinamismo de la norma administrativa se produce de la siguiente manera: a) Con la creación de un nuevo órgano administrativo; es decir la implementación de un nuevo ministerio, secretaría u otra dependencia; b) La modificación de las leyes administrativas, producto de nuevas disposiciones; c) Creación de acuerdos ministeriales o gubernativos; d) Creación de nuevas instituciones propias del derecho administrativo; entre otras formas.

Se puede decir entonces, que el derecho administrativo es dinámico porque sus procedimientos e instituciones evolucionan constantemente, evolución que va aparejada con la realidad nacional y las necesidades básicas del Estado y la población en general.

1.6. Finalidad

El derecho administrativo por ser autónomo contiene su propia finalidad, es decir, tiene sus objetivos debidamente delimitados, los cuales buscan primordialmente normar la



actividad del Estado y garantizar de esta manera los derechos de los ciudadanos como administrados.

Los fines del derecho administrativo se resumen en: a) Ordenar la estructura del Estado; delimitando las funciones de los distintos órganos públicos; b) Expresar la manera correcta en la que los órganos estatales deben relacionarse entre sí; c) Señalar la forma en que los particulares deben actuar en su interacción con la administración pública; d) Garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos en beneficio de los particulares.





CAPÍTULO II

2. Administración pública

Previo a desarrollar la figura de administración pública, es menester expresar el contenido del concepto administración en términos generales, ello para establecer una clara diferencia respecto a la administración privada con todos sus lineamientos y aquella que regula directamente los aspectos del que hacer público administrativo, es decir, la administración gubernamental.

En la doctrina Plata (2017) define la administración como:

Es un proceso por medio del cual se consigue calidad en el funcionamiento de un organismo social, a través del correcto aprovechamiento de sus recursos, en pro del logro de objetivos predeterminados. Se logra la calidad cuando la organización es eficiente respecto al uso racional y planeado de los recursos, internos y externos, y eficaz cuando tiende la misión a través del cumplimiento de sus objetivos sociales, técnicos, tecnológicos, científicos, políticos, religiosos, culturales, deportivos, y académicos” (p.21).

La administración para su materialización debe contener ciertos elementos esenciales, siendo estos los siguientes:

- a) La eficiencia; misma que se representa al utilizar de manera consecuente los distintos recursos con los que cuenta la institución. Dentro de esta figura se encuentran la austeridad, la planificación, el equilibrio en el gasto, la realización de



presupuestos, entre otras medidas, cada una de ellas con el objetivo de optimizar los recursos empresariales.

- b) Eficacia; esta se materializa al momento de llegar al cumplimiento fiel de los objetivos empresariales o institucionales, es decir, la eficacia significa llegar a la meta propuesta. Ambas figuras deben prevalecer dentro de un proceso administrativo, la ausencia de alguna de ellas dificulta la consecución de los fines establecidos.
- c) Trabajo en equipo; de forma armoniosa y equilibrada, es decir, debe existir un reparto oportuno de responsabilidades para que los sujetos laboren en paz.
- d) Conseguir un sistema organizacional idóneo; esto permite el trabajo ordenado y debidamente supervisado.
- e) Capacidad para competir dentro del ámbito en donde se desenvuelve.
- f) Optimizar la productividad para obtener máxima rentabilidad.

En la práctica, se dice que básicamente existen dos tipos de administración, siendo estas: La administración privada y la administración pública; ambas difieren respecto al tipo de ámbito en donde se desenvuelven. En el primero de los casos, la administración es aplicada dentro de las esferas empresariales, y sus objetivos son totalmente distintos en relación a la función pública.

La administración pública, es aquella que se utiliza en el sector gubernamental, es decir dentro del funcionamiento del Estado; los fines de este tipo de administración se



resumen en prestar de forma eficiente y eficaz los servicios públicos vitales en favor de la sociedad.

La administración pública es un tipo de administración cuyas características se relacionan directamente con la gestión gubernamental; en el sentido que para este tipo de administración los intereses públicos deben prevalecer con respecto a los particulares; por ello sus directrices se enmarcan en el derecho administrativo.

Respecto al contenido de la gestión gubernamental Ruiz (s.f.) expresa:

Se advierten en la administración pública dos aspectos distintos, uno dinámico y otro estático; conforme al primero, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud, dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público. En su aspecto estático, la administración pública viene a ser la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa” (p. 89)

Se puede destacar de la aportación anterior, la delimitación que se realiza sobre el contenido de la administración pública como tal, identificando dos elementos importantes, los cuales es menester explicar:

a) La actividad administrativa; representada por todas las diligencias internas que operan los órganos administrativos; las que ejecutan con los demás entes entre sí; y las que realizan en su relación con los particulares.



b) La estructura institucional del Estado, es decir, todos los órganos gubernamentales que conforman el aparato estatal.

2.1. Definición

La administración pública es el conjunto de actividades debidamente programadas, ejecutadas por el aparato del Estado, con la finalidad de optimizar los recursos públicos en aras de prestar un servicio óptimo a los particulares; constituye una serie de acciones realizadas por los funcionarios públicos, bajo la observancia de los mandatos constitucionales, con la finalidad de gestionar fielmente la cosa pública.

Dicho concepto se define como:

Es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado”.(Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016)

En esta definición, se describe la administración pública como una serie de sectores gubernamentales, que mediante el trabajo de gestión administrativa buscan satisfacer las necesidades básicas de la población. La administración pública es el área de la administración, que le sirve al Estado para priorizar sus objetivos, utilizando de manera eficaz y eficiente los distintos recursos estatales, materializando sus fines a través del fiel cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, mismas que se resumen en la prestación integral de los servicios públicos.

Dicha rama de gestión administrativa, según Morales (2016) se entiende como:



La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continúa encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como; personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares (p. 63).

En la aportación anterior, han de destacarse aspectos como el personal capacitado, mismo que se representa por todos los funcionarios y servidores públicos; respecto al patrimonio, el Estado cuenta con un conjunto de bienes muebles e inmuebles que le permiten operar eficientemente, sin dejar de mencionar los tributos como un ingreso esencial para este; sobre los procedimientos, estos están incluidos en las distintas normativas de carácter administrativo, definiendo derechos y obligaciones para el ente administrador y los sujetos administrados.

2.2. Elementos

La administración pública desde el aspecto meramente legal posee ciertos elementos que constituyen su estructura organizativa; estos sirven para identificar su contenido esencial y al mismo tiempo hacen posible la correcta ejecución de los actos propios de la administración pública. Estos se resumen en los siguientes:

2.2.1. Órgano

Para que los objetivos de la administración pública se cumplan a cabalidad, debe delimitarse la responsabilidad de los sujetos que participarán en el proceso de gestión,



estos sujetos están representados por los distintos órganos estatales, los cuales ostentan un grado de autoridad jerárquica y responsabilidad debidamente delimitadas dentro de la esfera del sector público.

Un órgano es una entidad de carácter público, que tiene una función dentro de la administración gubernativa, mismo que está dirigido por un funcionario estatal que se encargará de velar porque se cumplan con los objetivos trazados para dicha entidad. Los actores colectivos gubernamentales, contarán con los recursos necesarios para la consecución de sus fines. Es decir, los órganos de la administración pública se componen del elemento personal y el material.

El Elemento Personal de la administración pública de conformidad con Morales (2016) se define como:

Órgano administrativo es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, y cuya actuación tiene carácter preceptivo. El órgano administrativo tiene un elemento objetivo, las funciones y atribuciones legalmente a él conferidas para que, a su través, se cumplan los fines a que se contraiga la total actividad de dicha organización. El elemento subjetivo, el titular del órgano, es la persona física que reaviva el órgano o el conjunto de ellas (pp. 71 y 72)

Es un sujeto colectivo de orden público, que tiene la tarea de ejecutar funciones administrativas, que cuenta con su propio personal operativo, su presupuesto y los lineamientos jurídicos normativos en los cuales debe enmarcar su actividad; su labor debe realizarla individual o juntamente con otros órganos, pero su finalidad debe ser un



factor común entre todas las unidades del sector público, es decir, la prestación integral de los servicios vitales para la colectividad.

Existe una clasificación de los órganos estatales, misma que es oportuno mencionar de manera general:

- a) **Órganos centralizados;** estos se encuentran dentro de una estructura jerárquica de mando, es decir, entre ellos existe subordinación pactada por la misma ley. Un ejemplo claro de este tipo de órganos, es el orden institucional propio del Organismo Ejecutivo, el cual se integra de la siguiente forma: Presidencia de la República; Ministerios de Estado; las Secretarías y las Gobernaciones Departamentales.
- b) **Órganos desconcentrados;** en este caso los entes están sujetos al orden jerárquico de poder, pero ostentan cierta independencia respecto al poder de decisión. No cuentan con personalidad jurídica propia y pertenecen a un órgano centralizado, el cual se integra de la siguiente forma: Comisión Nacional de Alfabetización; Comité Olímpico Guatemalteco; Confederación Autónoma Deportiva de Guatemala.
- c) **Órganos descentralizados;** estos poseen un campo de acción fuera de la circunscripción territorial en donde ostentan sus domicilios centrales; no se encuentran sujetos al orden piramidal de jerarquía propia de los órganos centralizados, y poseen personalidad jurídica propia. Dentro de estos se encuentran, la Superintendencia de Administración Tributaria; el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas.



d) Órganos autónomos; estos ostentan de plena independencia respecto a incrementar su patrimonio; la posibilidad de crear sus propias normas regulativas; y elegir a sus respectivas autoridades, mediante procesos internos de elección. Ejemplos claros de este tipo de órganos son: Las Municipalidades del país; y la Universidad de San Carlos de Guatemala.

2.2.2. Actividad

Otro elemento de la administración pública es la actividad que los órganos desempeñan dentro de la gestión gubernamental, dicha actividad debe desempeñarse de acuerdo con las leyes administrativas y la Constitución Política del país, constituye un conjunto de actos realizados bajo la estricta observancia de la ley, y con la finalidad de establecer un modelo de administración estatal eficiente y eficaz.

Sobre la actividad administrativa pública, Ruiz (s.f.) señala:

La administración realiza actos jurídicos de distintas clases, entre otras, contractuales y unilaterales, individuales y generales. Son actos contractuales los nacidos del acuerdo entre la administración y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos” (p. 129).

Los contratos administrativos son acuerdos celebrados entre un órgano administrativo, y los administrados, bajo los cuales se crea, modifica o extingue una obligación. Con estos se da intervención a los particulares en el qué hacer público, sin embargo, solo



es una delegación temporal de funciones y bajo la dependencia directa del órgano público contratante.

Existen dentro de la administración pública, múltiples actos que constituyen la necesidad de contratar los servicios de los particulares, ello porque es imposible que un Estado sea totalmente autosuficiente, empero ello, es importante que la administración pública elija con suficiente discernimiento las obras y negocios que se pondrán en manos de los administrados.

Como ejemplos de actos que conllevan a un contrato administrativo, se encuentran: Contratación de empresas de construcción de obras (carreteras, escuelas, hospitales); contratos de alianzas público-privadas; contratos de usufructo de bienes del Estado; contratos de gestión sobre servicios públicos (recaudación de arbitrios o impuestos municipales); contratos de asesoría para los órganos administrativos, entre otros.

Además de los contratos administrativos, dentro de la función gubernamental se realizan las siguientes actividades, actos unilaterales los cuales emanan producto de la declaración de voluntad de un órgano administrativo, en este caso no existe acuerdo entre las partes, más bien es un acto que ejemplifica la autoridad del Estado para con los administrados. La imposición de una multa es una circunstancia de este tipo.

Los actos administrativos unilaterales, se dividen en estipulaciones individuales y generales; su denominación depende del número de individuos a los que van dirigidos o resultan afectos, estos se describen de la siguiente forma: a.) Individuales: Cuando la disposición va dirigida a una persona en especial, por ejemplo la imposición de poner un rótulo en una puerta; b) Generales: Estas regulaciones son de cumplimiento para la



colectividad, por lo cual obliga a todo un sector de administrados, por ejemplo crear un reglamento de construcción.

En la doctrina sobre la actividad administrativa pública, Ruiz (s.f.) establece:

De acuerdo al criterio material, llamado también objetivo o sustancial, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público ya sean administrativos, judiciales o legislativos producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa” (p. 130).

Es importante mencionar, que efectivamente no solo el Organismo Ejecutivo tiene la potestad de realizar actos administrativos, por el contrario el Congreso de la República y el Organismo Judicial, pueden emitir mediante su calidad estipulaciones que constituyen actividad administrativa, actividad que la desempeñan dentro de la esfera de su competencia, ello porque la administración pública absorbe todo el sector estatal y siendo que ambos Organismos forman parte de la estructura del Estado, estos están dotados de la posibilidad de emitir resoluciones de carácter administrativo.

Por su parte Morales (2016) señala que la actividad administrativa, también se infiere como: “(...) el acto administrativo será la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa” (p.118).



Esta definición es bastante acertada, en el sentido que establece claramente los efectos que emanan del acto administrativo, asimismo detalla la forma en que las disposiciones administrativas han de reglar la conducta individual o colectiva de los administrados.

La actividad administrativa está constituida por los actos administrativos respectivos, mismos que emanan de un órgano gubernamental, que debe regirse por las normas de carácter constitucional; en este sentido Ruiz (s.f.) señala: “puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ello” (p. 120).

2.2.3. Medio

El medio es el camino o método que utiliza la administración pública para la consecución de sus fines, es decir el bien común a través del servicio público. El medio idóneo que utiliza la administración pública es la organización estructural de sus órganos con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población, por ello, debe existir un sistema que sea óptimo para administrar efectivamente la cosa pública.

El Estado se organiza dividiendo el poder público en tres segmentos, siendo estos el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Judicial; cada uno de ellos representa una autoridad específica, pero también ostenta una responsabilidad para con los sujetos administrados, de esta forma el Estado garantiza la coordinación institucional, la no subordinación entre poderes, y materializa el principio de frenos y



contra pesos, eliminando de esta forma, la posibilidad de que exista abuso de poder en perjuicio de los derechos de los particulares.

A partir de allí, la administración pública se organiza mediante fórmulas de gestión, siendo estas la centralización, la desconcentración, la descentralización y la autonomía. Cada una de estas fórmulas se pone en marcha con la intención de que el Estado a través de los órganos administrativos y su actividad respectiva, cumpla fielmente con sus objetivos. El medio con el cual la administración pública llega a la consecución de sus fines es la prestación de los servicios públicos y la gestión eficiente.

2.2.4. Finalidad

La administración pública como un modelo de gestión, ostenta sus propios objetivos, estos no constituyen intereses empresariales ni lucrativos, sus fines se limitan en asegurar el bien común de la sociedad y el bienestar de la generalidad.

Todo el aparato estatal se organiza con la finalidad de asegurar el bienestar de la población, sus fines se centran en brindarle los servicios de calidad a la ciudadanía, para ello debe utilizar todos los recursos que tiene a su disposición.

Los servicios básicos que debe prestar efectivamente el Estado y de una forma incluyente, se resumen en: a) Seguridad ciudadana, a través de la Policía Nacional Civil y todo el sector justicia; b) Acceso a educación, cultura, recreo, vivienda y salud, por medio del sistema correspondiente; c) Opciones de empleo e ingresos, mediante los órganos respectivos, tales como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía



y demás entidades que deben trabajar coordinadamente entre sí para garantizar fuentes de empleo para los particulares.

2.3. Principios

La administración pública se maneja según ciertos criterios de actuación, es decir, su actividad está normada de acuerdo con los preceptos legales que hacen posible un proceso de gestión eficiente; preceptos que rigen el desenvolvimiento de la administración pública, mismos que se resumen en el principio de legalidad y el principio de juridicidad.

2.3.1. Legalidad

La actuación de los órganos de la administración pública debe ser bajo la estricta observancia de la ley, es decir, una entidad gubernamental debe proceder en su función pública bajo los parámetros que las normativas vigentes señalan; su marco legal de acción comprende la Constitución Política de la República, y todas las leyes de carácter administrativo existentes.

El principio de legalidad en este caso se reúne en que todo ejercicio del poder público debe realizarse bajo la observancia de la ley vigente y la jurisdicción que le compete. Nunca las acciones propias de la administración pública pueden ejecutarse de manera discrecional, porque ello representaría un grave riesgo para el Estado de derecho y la democracia de un país.

En el caso de Guatemala, en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, sobre este aspecto se expresa: “El poder proviene del pueblo. Su



ejercicio será sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley”. Se complementa con el Artículo 154 de la misma Carta Magna, en el que se estipula: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución”.

2.3.2. Juridicidad

El principio de juridicidad en la administración pública establece que los actos administrativos, deben efectuarse bajo el marco regulativo del derecho administrativo, incluyendo la doctrina y la jurisprudencia emanada de los fallos dictados por los tribunales de lo contencioso-administrativo. Dicho de otra manera, el actuar de la administración pública debe ser sujeto al marco jurídico respectivo.

En el Considerando de la Ley de lo Contencioso Administrativo, respecto a la juridicidad se establece: “Que es necesario actualizar la legislación en materia de contencioso administrativo, con el objeto de estructurar un proceso que a la vez que garantice los derechos de los administrados, asegure la efectiva tutela administrativa y jurisdiccional de la juridicidad de todos los actos de la administración pública asegurando el derecho de defensa del particular frente a la administración, desarrollando los principios constitucionales y reconociendo que el control de la juridicidad de los actos administrativos no debe estar subordinado a la satisfacción de los intereses particulares”.



2.4. Fases

La administración pública como todo proceso de gestión de recursos, se estructura de ciertas etapas que hacen posible la consecución de sus fines, estas fases sirven para desarrollar de manera programática las actividades propias de los órganos gubernamentales. Las fases administrativas, tienen una función determinante dentro de los procesos administrativos, porque del fiel seguimiento de cada una de ellas depende el éxito o fracaso de los objetivos planteados; constituyen una ruta de seguimiento para los distintos órganos administrativos públicos, para que estos, realicen su función de manera eficiente y eficaz.

2.4.1. Planificación

Esta fase comprende la realización de todos los planes que se han de ejecutar en el proceso administrativo, es decir, consiste en preparar de manera teórica todos los proyectos debidamente definidos, incluyendo los recursos que se tienen a disposición para conseguir los fines; los órganos públicos deben plantearse en esta fase, los objetivos a conseguir, estableciendo claramente la visión y misión de la institución pública.

Sobre esta fase en la doctrina se expresa: Es un acto intencional de ejercer influencia formal y positiva sobre el curso, rumbo y porvenir de una organización; También puede ser considerado como el proceso mediante el cual, los responsables de la dirección de la empresa trazan el rumbo y diseñan la carga de navegación de acuerdo con la misión y la visión de la organización. Debe atender a un conocimiento muy claro y riguroso del

medio interno y externo de la organización. Planificar es concebir un futuro deseado y los medios reales para conseguirlos (Plata, 2017, p. 30).

2.4.2. Coordinación

Esta fase constituye la posibilidad de determinar roles de mando, es decir, se deben señalar los actores institucionales que han de desempeñar las funciones de dirección dentro de los órganos públicos; esto sirve para implementar un sistema ordenado en donde la cadena de mando ha de estar debidamente especificado.

La coordinación es en sí, la delimitación de funciones para que los protagonistas ejerzan un control interno sobre las actividades que les fueron encomendadas; establecer efectivamente un correcto sistema de coordinación, hace que la función administrativa se ejecute de manera más efectiva.

2.4.3. Organización

La organización consiste en realizar un organigrama de la dependencia pública respectiva, esto porque una vez señaladas las funciones de los órganos administrativos, estos deben estructurarse de manera jerárquica dentro de todo el sistema institucional público.

Básicamente con esta fase, se articulan metodológicamente cada una de las dependencias públicas, con el objetivo de establecer las funciones organizacionales y personales de cada órgano administrativo. En la doctrina sobre esta etapa administrativa Plata (2017) establece:



Organización es la estructuración de las relaciones que deben existir entre funciones, niveles y actividades que los elementos materiales y humanos de una organización, con el fin máximo de eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados. Organizar se refiere a la estructura de relaciones entre personas, trabajo y recursos. Organizar es la coordinación de las actividades de todos los individuos que integran una empresa con el propósito de obtener el máximo de aprovechamiento posible de los elementos materiales, técnicos, tecnológicos y humanos, en la relación de los fines de la empresa (p. 84).

2.4.4. Dirección

Sobre esta fase administrativa se describe: La dirección es el aspecto interpersonal de la administración por medio del cual los subordinados pueden comprender y contribuir con efectividad y eficiencia el logro de los objetivos de la empresa. Comprende la influencia interpersonal del administrador a través de la cual logra que sus subordinados obtengan los objetivos de la organización; mediante la supervisión, la comunicación y la motivación. (Plata, 2017, p. 75).

En esta etapa, debe existir un sistema de mando en donde la autoridad asuma con responsabilidad su rol, brindando confianza y estabilidad para sus subordinados; la dirección bien encaminada, permite que los órganos de la administración pública cumplan de manera más sencilla con sus objetivos. Un proceso de mando distorsionado impide que la gestión pública sea eficiente.



2.4.5. Control

Cada entidad pública tiene un departamento interno que coadyuva con el proceso de verificación del cumplimiento de metas, asimismo en esta etapa, se deben realizar todas las diligencias necesarias para controlar el funcionamiento de los órganos administrativos, ya sea de manera interna o a través de una entidad externa.

El control se define como un: "Proceso mediante el cual se garantiza que los propósitos y políticas de una empresa se cumplan y que los recursos disponibles para ello estén siendo administrados adecuadamente en términos de eficacia y eficiencia". (Plata, 2017, p. 104)

2.5. Clases

La administración pública se divide en distintas clases, mismas que se relacionan directamente con las fases funcionales de la misma. Los tipos de administración se circunscriben en:

2.5.1. Administración de planificación

Es un tipo de administración que tiene el fin de planificar a corto, mediano y largo plazo, se dice que es administrar hacia el futuro, con la intención de prever cualquier contingencia; en la administración pública los órganos deben planificar de acuerdo al período legal establecido, en caso del Organismo Ejecutivo sería un término de cuatro años, tiempo en el que la administración gubernativa debe enmarcar su actividad, sin embargo ello no impide que los gobiernos planteen políticas de Estado.



2.5.2. Administración ejecutiva

Se le conoce también como administración de decisión política, en la que se tiene la potestad de actuar, en esta se materializan las obras que se planificaron con anterioridad. Los órganos ejecutivos, tienen la función dentro de la estructura de gobierno de administrar los distintos recursos que ostenta el Estado.

2.5.3. Administración de control

Se realiza por los órganos superiores sobre los subordinados, en este tipo de administración se producen funciones de supervisión, los mecanismos de control se ejecutan con la finalidad de verificar porque los recursos del Estado se utilicen de manera transparente y acorde a los fines de este.

2.5.4. Administración pública de asesoría o consultoría

Este tipo de administración se realiza por los órganos asesores dentro de la administración pública, mismos que ejecutan su labor a través de dictámenes administrativos relacionados a los asuntos que tienen a la vista.

2.6. Dictamen administrativo

Es un documento oficial que constituye un estudio técnico o jurídico sobre un expediente o asunto, es emitido por los órganos de asesoría dentro de la administración pública. Existen ciertos tipos de dictámenes, mismos que se resumen en:



2.6.1. Dictamen vinculante

Este tipo de dictamen reúne las siguientes características: a) Es obligatorio solicitar el dictamen; la Ley obliga a los órganos administrativos previo a tomar una decisión, a solicitar una opinión consultiva de este tipo; b) El contenido del dictamen es vinculante, es decir, las disposiciones contenidas en este, sirven de manera obligatoria como base para resolver el asunto o expediente respectivo, como por ejemplo los dictámenes realizados por la Procuraduría General de la Nación en asuntos de Jurisdicción Voluntaria, los de los Procesos Sucesorios Intestados Extrajudiciales, Corte de Constitucionalidad.

2.6.2. Dictamen facultativo

Este se caracteriza por: a) La ley no determina la obligación de solicitarlo previo a resolver; b) El contenido de este, no es vinculante para la resolución final, como por ejemplo los que emite los Órganos Asesores, Procuraduría General de la Nación en recursos de revocatoria.

2.6.3. Dictamen obligatorio

Este posee las siguientes características: a) La ley ordena que todo órgano administrativo debe solicitarlo previo a resolver el asunto o expediente; b) Independientemente de la obligación legal de solicitarlo, este no es vinculante para resolver.



CAPÍTULO III

3. Municipalidades

3.1. Definición del concepto

Primordialmente, la municipalidad deriva del municipio quien la origina, por lo que antes de determinar el concepto de municipalidad, es preciso informar que el municipio es una entidad primaria de administración territorial, política y sociológica; y ya que además no existe una norma universal relativa en materia municipal, pues su organización es diferente en cada Estado, sí se puede determinar que por lo regular está integrada y dirigida por un conjunto de personalidades deliberantes (concejales, síndicos, técnicos, ediles, etc.), que en algunos lugares son nombrados por elección popular como lo es en Guatemala, México y El Salvador y en otros lugares designados directamente por el Ejecutivo como lo es en Puerto Rico y España, y que tienen como función establecer las normas, ordenanzas y políticas que regulen y determinen la prestación de servicios que tienen bajo su representación, poseen a su vez un órgano ejecutivo (municipalidad en sentido amplio) que está sometida a la autoridad de un director, jefe o institutriz al que comúnmente se le denomina “alcalde” o “intendente”.

La municipalidad es también llamada “casa consistorial” o “ayuntamiento”, y de acuerdo al Diccionario de definiciones de Ossorio (1984):

La finalidad de la administración municipal se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; algunas de estas necesidades pueden ser por ejemplo: de alumbrado público y limpieza,



sanidad, transportes urbanos y tránsito, ordenación y desarrollo urbanístico del territorio, policías de costumbres, asistencia administrativa, servicios municipales, etc., las que además son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos, tasas y arbitrios que pagan los contribuyentes miembros del municipio (pp. 474 y 475).

En cuanto al basamento doctrinario, afirma Montenegro (2015) en su obra “Código Municipal (Edición de Estudio, Concordada y Anotada)” señala que: Los municipios corresponden a lo que en doctrina se identifica como “regímenes locales”, ya que son una manifestación primaria de una inmediación de la personalidad vinculada a un territorio en particular y definido (p. 3).

Esto otorga a los individuos un vínculo de pertenencia al municipio en un sentido íntimo, acercándolo al centro de toma de decisiones respecto de los asuntos más relacionados con sus intereses típicos y cotidianos de sus habitantes como por ejemplo la salud, hogar, familia, trabajo, recreación y seguridad.

Ha sido el municipio hablando en ámbito administrativo- el que tradicionalmente ha representado el círculo de poder local a través de la Administración Pública (la que, dicho sea de paso), realiza y debe realizar a cabalidad sus funciones y deberes para con los ciudadanos.

Ahora bien, la municipalidad en su sentido amplio y de acuerdo a las definiciones brindadas “(...) es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una



entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.” (Montenegro, 2015, 474). En lo anterior, se denotan inconcusamente los elementos esenciales para la existencia de un municipio: a) Entidad de Derecho Público, b) Sociedad humana, c) Territorio preestablecido, d) Administración propia de recursos e intereses, e) Supeditación a un ente público superior; que son interdependientes y necesarios para la existencia del municipio y por tanto de la municipalidad.

Para comprender de mejor manera el concepto, continúa Ossorio (1984) ilustrando,

Una municipalidad se trata además de una organización que se forma espontáneamente conforme los hechos naturales sociológicos y hasta inclusive jusnaturalistas, que explican que; al asentarse determinado número de núcleos familiares formando una vecindad, van surgiendo necesidades en común que necesariamente deben ser objeto de regulación y administración. Por tanto: hay tres vertientes, siendo la primera que el Estado crea a las municipalidades, la segunda que las municipalidades surgen antes del Estado por hechos naturales que las originan (teoría sociológica o jusnaturalista) y la tercera vertiente indica que las municipalidades se originan antes del Estado, pero es éste quien finalmente les concede legalidad a través de las normas de la materia (teoría legalista) (pp. 474 y 475).

3.2. Regulación legal

En principio, el asidero legal sustancial que determina la naturaleza del “municipio” es el artículo 2 del Código Municipal decreto número 12-2002 que a su vez brinda una breve definición de este: “Un municipio es la unidad básica de la organización territorial



del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Es relevante mencionar que todo el Capítulo VII del Título V (artículos 253 al 262) de la Constitución Política de la República de Guatemala norman y reconocen el Régimen Municipal y a su vez conciben al Municipio como una entidad de naturaleza administrativa con autonomía y con propias autoridades representativas, que son designadas por un sistema electoral, y que además poseen principios y garantías en sus propias normas, lo cual se desarrollará más concretamente en lo adelante.

Existe también una norma ordinaria en materia municipal aplicable a todas las municipalidades del país, cuya ventana es abierta por la misma Constitución en su artículo 262; se trata del decreto número 1-87 “Ley de Servicio Municipal” que tiene como finalidad “regular las relaciones entre municipalidades y sus servidores, asegurando a éstos justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal, según el artículo 2”.

3.3. Municipalidades en Guatemala

Atendiendo a los elementos necesarios que anteriormente se dieron cita para la formación de un municipio y posteriormente una municipalidad que rija, regule, administre y preste todos los servicios que satisfagan las necesidades sociales, se



hace notorio que por cada municipio existente legalmente en el país existirá una municipalidad regidora y reguladora de la Administración Pública de su territorio. Por lo anterior debemos determinar con exactitud el número de municipios que conforman actualmente a la República de Guatemala, y son actualmente: 340.

3.3.1. Municipios

En el artículo 224 constitucional se establece la forma de la división administrativa del país, expresando que el territorio se divide administrativamente en departamentos y éstos a su vez en municipios. A continuación, se enumeran los 340 municipios que conforman política y administrativamente la República de Guatemala divididos en los 22 departamentos actuales:

1. Alta Verapaz (17 municipios): “Chahal, Chisec, Cobán, Fray Bartolomé de las Casas, Lanquín, Panzós, Raxruhá, San Cristóbal Verapaz, San Juan Chamelco, San Miguel Tucurú, San Pedro Carchá, Santa Catalina La Tinta, Santa Cruz Verapaz, Santa María Cahabón, Senahú, Tactic y Tamahú.
2. Baja Verapaz (8 municipios): Cubulco, Granados, Purulhá, Rabinal, Salamá, San Jerónimo, San Miguel Chicaj y Santa Cruz El Chol”.
3. Chimaltenango (16 municipios): Acatenango, Chimaltenango, El Tejar, Parramos, Patzicía, Patzún, San Andrés Itzapa, San José Poaquil, San Juan Comalapa, San Martín Jilotepeque, San Miguel Pochuta, San Pedro Yepocapa, Santa Apolonia, Santa Cruz Balanyá, Tecpán Guatemala y Zaragoza.



4. Chiquimula (11 municipios): Camotán, Chiquimula, Concepción Las Minas, Esquipulas, Ipala, Jocotán, Olopa, Quezaltepeque, San Jacinto, San José La Arada y San Juan Ermita.
5. El Progreso (8 municipios): El Jícaro, Guastatoya, Morazán, San Agustín Acasaguastlán, San Antonio La Paz, San Cristóbal Acasaguastlán, Sanarate y Sansare.
6. Escuintla (14 municipios): Escuintla, Guanagazapa, Iztapa, La Democracia, La Gomera, Masagua, Nueva Concepción, Palín, San José, San Vicente Pacaya, Santa Lucía Cotzumalguapa, Sipacate, Siquinalá y Tiquisate.
7. Guatemala (17 municipios): Amatitlán, Chinautla, Chuarrancho, Fraijanes, Guatemala, Mixco, Palencia, San José del Golfo, San José Pinula, San Juan Sacatepéquez, San Miguel Petapa, San Pedro Ayampuc, San Pedro Sacatepéquez, San Raymundo, Santa Catarina Pinula, Villa Canales y Villa Nueva.
8. Huehuetenango (33 municipios): Aguacatán, Chiantla, Colotenango, Concepción Huista, Cuilco, Huehuetenango, Jacaltenango, La Libertad, La Democracia, Malacatancito, Nentón, San Antonio Huista, San Gaspar Ixchil, San Ildefonso Ixtahuacán, San Juan Atitán, San Juan Ixcay, San Mateo Ixtatán, San Miguel Acatán, San Pedro Necta, San Pedro Soloma, San Rafael La Independencia, San Rafael Petzal, San Sebastián Coatán, San Sebastián Huehuetenango, Santa Ana Huista, Santa Bárbara, Santa Cruz Barillas, Santa Eulalia, Santiago Chimaltenango, Santiago Petatán, Tectitán, Todos Santos Cuchumatán y Unión Cantinil.



9. Izabal (5 municipios): El Estor, Livingston, Los Amates, Morales y Puerto Barrios.
10. Jalapa (7 municipios): Jalapa, Mataquescuintla, Monjas, San Carlos Alzatate, San Luis Jilotepeque, San Manuel Chaparrón y San Pedro Pinula.
11. Jutiapa (17 municipios): Agua Blanca, Asunción Mita, Atescatempa, Comapa, Conguaco, El Adelanto, El Progreso, Jalpatagua, Jerez, Jutiapa, Moyuta, Pasaco, Quesada, San José Acatempa, Santa Catarina Mita, Yupiltepeque y Zapotitlán.
12. Petén (14 municipios): Dolores, El Chal, Flores, La Libertad, Las Cruces, Melchor de Mencos, Poptún, San Andrés, San Benito, San Francisco, San José, San Luis, Santa Ana y Sayaxché.
13. Quetzaltenango (24 municipios): Almolonga, Cabricán, Cajolá, Cantel, Coatepeque, Colomba Costa Cuca, Concepción Chiquirichapa, El Palmar, Flores Costa Cuca, Génova, Huitán, La Esperanza, Olintepeque, Palestina de Los Altos, Quetzaltenango, Salcajá, San Carlos Sija, San Francisco La Unión, San Juan Ostuncalco, San Martín Sacatepéquez, San Mateo, San Miguel Sigüilá, Sibilía y Zunil.
14. Quiché (21 municipios): Canillá, Chajul, Chicamán, Chiché, Chichicastenango, Chinique, Cunén, Ixcán, Joyabaj, Pachalum, Patzité, Sacapulas, San Andrés Sajcabajá, San Antonio Ilotenango, San Bartolomé Jocotenango, San Juan Cotzal, San Pedro Jocopilas, Santa Cruz del Quiché, Santa María Nebaj, Uspantán y Zacualpa.



15. Retalhuleu (9 municipios): Champerico, El Asintal, Nuevo San Carlos, Retalhuleu, San Andrés Villa Seca, San Felipe Retalhuleu, San Martín Zapotitlán, San Sebastián y Santa Cruz Muluá.
16. Sacatepéquez (16 municipios): Antigua Guatemala, Ciudad Vieja, Jocotenango, Magdalena Milpas Altas, Pastores, San Antonio Aguas Calientes, San Bartolomé Milpas Altas, San Juan Alotenango, San Lucas Sacatepéquez, San Miguel Dueñas, Santa Catarina Barahona, Santa Lucía Milpas Altas, Santa María de Jesús, Santiago Sacatepéquez, Santo Domingo Xenacoj y Sumpango.
17. San Marcos (30 municipios): Ayutla, Catarina, Comitancillo, Concepción Tutuapa, El Quetzal, El Tumbador, Esquipulas Palo Gordo, Ixchiguán, La Blanca, La Reforma, Malacatán, Nuevo Progreso, Ocós, Pajapita, Río Blanco, San Antonio Sacatepéquez, San Cristóbal Cucho, San José El Rodeo, San José Ojetenam, San Lorenzo, San Marcos, San Miguel Ixtahuacán, San Pablo, San Pedro Sacatepéquez, San Rafael Pie de la Cuesta, Sibinal, Sipacapa, Tacaná, Tajumulco y Tejutla.
18. Santa Rosa (14 municipios): Barberena, Casillas, Chiquimulilla, Cuilapa, Guazacapán, Nueva Santa Rosa, Oratorio, Pueblo Nuevo Viñas, San Juan Tecuaco, San Rafael Las Flores, Santa Cruz Naranjo, Santa María Ixhuatán, Santa Rosa de Lima y Taxisco.
19. Sololá (19 municipios): Concepción, Nahualá, Panajachel, San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó, San José Chacayá, San Juan La Laguna, San Lucas Tolimán, San Marcos La Laguna, San Pablo La Laguna, San Pedro La Laguna, Santa



Catarina Ixtahuacán, Santa Catarina Palopó, Santa Clara La Laguna, Santa Cruz La Laguna, Santa Lucía Utatlán, Santa María Visitación, Santiago Atitlán y Sololá.

20. Suchitepéquez (21 municipios): Chicacao, Cuyotenango, Mazatenango, Patulul, Pueblo Nuevo, Río Bravo, Samayac, San Antonio Suchitepéquez, San Bernardino, San Francisco Zapotitlán, San Gabriel, San José El Ídolo, San José La Máquina, San Juan Bautista, San Lorenzo, San Miguel Panán, San Pablo Jocopilas, Santa Bárbara, Santo Domingo Suchitepéquez, Santo Tomás La Unión y Zunilito.
21. Totonicapán (8 municipios): Momostenango, San Andrés Xecul, San Bartolo Aguas Calientes, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, Santa Lucía La Reforma, Santa María Chiquimula y Totonicapán.
22. Zacapa (11 municipios): Cabañas, Estanzuela, Gualán, Huité, La Unión, Río Hondo, San Diego, San Jorge, Teculután, Usumatlán y Zacapa.

3.4. Funciones municipales

Las municipalidades como órganos de administración pública tienen a su cargo diversas funciones que en doctrina se suelen diferenciar según su ámbito de aplicación en: privativas y en compartidas o colaborativas.

La página oficial de la Municipalidad de Quinchao en Chile enumera y diferencia estas funciones municipales de acuerdo a su competencia. De cuenta en lo anterior, las privativas: "Son aquellas cuya competencia corresponde exclusivamente a las municipalidades en el ámbito de su territorio y su ejercicio no puede ser asumido por



otras entidades independientemente de ellas.”(Municipalidad de Quinchao, 2020)Algunos ejemplos que la misma página nos ofrece son:

- a) Aseo y ornato de la comuna.
- b) Aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinan las leyes.
- c) La planificación y regulación de la comuna, y la creación de las políticas públicas municipales conforme la ley.
- d) La promoción del desarrollo comunitario.
- e) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo municipal que deberán armonizar con los planes regionales y nacionales.
- f) Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, en la forma que determinan las leyes.

Por otro lado, sobre las funciones colaborativas o compartidas, la municipalidad de Freirina, Chile, advierte que en éstas (a diferencia de las privativas) la municipalidadsi puede obtener o solicitar colaboración a otras entidades administrativas del Estado. Algunos ejemplos de estas funciones de conformidad con (Municipalidad de Frerina, 2020), son:

- a) “La educación y la cultura.
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente.



- c) La asistencia social y jurídica.
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- e) El turismo, el deporte y la recreación.
- f) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- g) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes”.
- h) “El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel municipal”.
- i) “La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- j) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local”.

3.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala

La Carta Magna dota a los municipios de autonomía y descentralización de acuerdo al artículo 134, aunque éstos actúan bajo delegación del Estado y su autonomía es limitada según los casos especiales determinados en la ley. Ante lo anterior, la Constitución establece obligaciones mínimas a los municipios y a otras entidades descentralizadas y autónomas siendo éstas:



- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que correspondan.
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así los disponga la ley.
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general.
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo

Respecto de las funciones del municipio reguladas en la Constitución en el artículo 253, se establece entre otras, las siguientes: a) Elegir sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.



3.4.2. Código Municipal

El Código Municipal, por su parte regula todo lo relativo a las atribuciones y/u obligaciones de los funcionarios municipales, tales como el Alcalde, concejales, síndicos, etc., para la prestación de los servicios y satisfacción de las necesidades colectivas, específicamente el artículo 67 indica que para la gestión de dichos intereses y necesidades y según el ámbito de su competencia, la administración municipal puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, y a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio en concreto.

Los autores Orozco & Richter (2010) señalan que:

Conforme la garantía establecida en la Constitución Política de la República, que es el ejercicio de su autonomía por parte de los municipios, los mismos eligen a sus autoridades, y por medio de ellas gobiernan y administran sus intereses; además, obtienen y disponen de los recursos patrimoniales, atienden los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, y emiten sus ordenanzas y reglamentos. (pp. 296 y 297)

Dejando entrever con ello que la competencia administrativa de la municipalidad encuentra su asidero legal en la misma Constitución la que permite, a través de los procedimientos respectivos, disponer de los recursos municipales en pro de la población desarrollando los programas y emitiendo las ordenanzas respectivas.



En cuanto al gobierno del municipio, concatenando el artículo 33 del Código Municipal con el 254 de la Constitución; expresan que éste (el gobierno) corresponde con exclusividad al Concejo Municipal como un ente colectivo, quien ejerce el gobierno con la finalidad de velar por la integridad del patrimonio municipal, garantizar y cumplimentar satisfactoriamente las necesidades e intereses de la población, en base a los valores, cultura y recursos disponibles.

3.4.3. Ley de Servicio Municipal

Las funciones establecidas en la ley de servicio municipal atienden a las relaciones entre municipalidades y sus servidores (los funcionarios públicos municipales), para asegurar en dichas relaciones la equidad, justicia y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración del personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal, conforme lo dispuesto en el artículo 2.

3.5. Atribuciones

El municipio, como se ha visto, es una institución autónoma de derecho público y la municipalidad es una entidad colectiva con personalidad jurídica, y para los autores Alberto Pereira-Orozco y Marcelo Richter, las municipalidades poseen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general deben tener capacidad para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües (Orozco & Richter, 2010, pág. 297).



Los autores Orozco & Richter(2010), continúan indicando que:

Los municipios poseen competencias propias y atribuidas. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente; y las atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos que la delegación o transferencia, respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio (pág. 297).

Por tanto, se puede afirmar que existe dualidad de competencias y estas varían dependiendo de su concepción, es decir, si son inherentes a su naturaleza municipal son propias y si son directamente delegadas por el Estado en el ejercicio de la Administración Pública son atribuidas. Para complementar el tema de las atribuciones municipales que también en algunos casos son denominadas “funciones”, la Municipalidad de Uspantán, departamento de Quiché, Guatemala, en conjunto con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) mediante documento oficial en línea dieron a conocer excelsamente las 5 atribuciones municipales en rasgos generales, basándose además en lo que el Código Municipal vigente establece, siendo:

- a) **Función de Planificación:** Su objetivo es prever las necesidades que puedan surgir, elegir alternativas, soluciones, crear normas, programas, políticas, procedimientos y presupuestos que sean requeridos para alcanzar y cumplimentar los objetivos institucionales.
- b) **Función de Organización:** Determinando actividades necesarias y justificadas para el cumplimiento de sus objetivos, otorgando dichas actividades bajo el cargo del personal



idóneo que puedan disponer de los elementos necesarios para su correcta funcionalidad y desarrollo.

- c) **Función de Dirección:** Institutriz que busca guiar y supervisar el trabajo de los trabajadores municipales y sus dependencias, y no solamente dirigir, sino también orientar, incentivar, motivar y encaminar al personal para la obtención de los objetivos.
- d) **Función de Ejecución:** Obedecer las directrices y llevarlo a la práctica para el consecuente desarrollo de planes, políticas, programas y proyectos dedicados al desarrollo del trabajo, revisándolos durante todo el proceso.
- e) **Función Control:** Contemplar, valorar y medir los resultados obtenidos de todas las actividades, corrigiendo en las que haga falta para proyectar con total eficacia y eficiencia todos los programas y proyectos realizados.



CAPÍTULO IV

4. Funcionarios o servidores públicos de las Municipalidades

4.1 Concepto

En el capítulo anterior se ha hecho un estudio de las municipalidades, municipios y sus funciones, pero para que toda la Administración Pública funcione y proceda, es necesario de personal humano que desarrolle las actividades administrativas municipales, es por ello que se hace evidente un estudio sobre los personeros municipales o funcionarios públicos que desarrollan estas funciones.

Para dar pauta a un concepto adecuado de funcionario o servidor público, la obra de Derecho Administrativo del autor Morales (2010) preceptúa que se debe distinguir entre los términos “funcionario público” y “empleado”, puesto que en la doctrina existen diversas teorías para diferenciar éstos términos en base a sus características, pero la más aceptada es que al “funcionario público” le tienen ya señaladas sus atribuciones y facultades en las leyes teniendo entonces un encargo especial para realizarlas, mientras que a un “empleado público” son los reglamentos y contratos que le otorgan sus atribuciones, derechos y obligaciones y que además no ejerce una representación directa de la institución en la que labora, contrario a la actividad del funcionario público.

Por otro lado, Ossorio (1984) define al funcionario público, como empleado público y éste a su vez es un: “Agente que presta servicios con carácter permanente, mediante remuneración, en la Administración nacional, provincial o municipal. Se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario público, por el agente de la Administración



nacional, provincial o municipal que tiene la representación del órgano, al frente del cual se encuentra, con facultades de voluntad y de imperium, con el ejercicio de la potestad pública.” (p.230).

Por lo que se puede comprender que en un principio Ossorio declara que funcionario público y empleado público tienen la misma acepción, pero también acepta que el empleado público está supeditado o dirigido por el funcionario público, pues es éste quien tiene la representatividad de la administración pública del órgano del que se trate en concreto, así que también se integra y adecua a las teorías explicadas de Hugo Calderón que se mencionaron en el párrafo anterior.

En cuanto a la acepción formal, Morales (2010) define en síntesis al funcionario público como todo el que ejerce o participa en una función pública de una manera permanente, percibiendo a cambio una remuneración fija de la administración (p. 249).

Además, Morales (2010) hace recomendar que se vea al funcionario público según su grado de importancia en 3 escalas u órdenes: “SUPERIORES, que se encargan de gobernar y de tomar las decisiones políticas, gobiernan al Estado; INTERMEDIOS, que coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la Administración Pública...” (p. 249). Agreguemos (antes de continuar con la tercera orden), que tanto los funcionarios superiores como los intermedios son los que ejercen la potestad pública representativa de al que se hacía mención anteriormente pues son los que representan al Estado, pues son los titulares de los diversos órganos estatales ante los administrados y antes sus mismos subordinados. Continúa Morales (2010) sobre la tercera orden: “(... MENORES, llamados trabajadores o empleados del



Estado, burócratas y hasta servidores, son los ejecutores de la actividad administrativa.

Realizan tareas intelectuales o manuales: permanecen dentro del servicio civil más tiempo y hacen carrera administrativa” (p. 249).

Para concluir, los funcionarios superiores e intermedios son funcionarios de confianza y pueden ser nombrados, así como destituidos en cualquier momento, excepto los que son electos popularmente o aquellos que la ley determine que deben tener un procedimiento específico, mientras que los funcionarios menores son nombrados o deberían ser nombrados por oposición y solamente pueden ser removidos por causa justificada y comprobada (excepto los peones u operativos básicos).

4.2 Funcionarios municipales.

4.2.1 Alcalde Municipal.

En cuanto a la etimología de la palabra, Ossorio (1984) expresa sobre el término “alcalde” como: “Voz proveniente del árabe al-cadi, que significa “el juez”; o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.” (p.49). Antiguamente el alcalde municipal era un intendente, corregidor o inclusive un juez, no fue sino hasta el desarrollo de las formas democráticas cuando el alcalde se transformó en un funcionario electo con funciones y atribuciones propias dadas por las leyes del Estado.

La expresión alcalde ha sido utilizada durante mucho tiempo para designar al cargo que ocupa el titular de una municipalidad, es decir la máxima autoridad de esta que en conjunto con el Concejo municipal dirigen un municipio. Por lo que se afirma que el



alcalde es el funcionario público de mayor rango en un municipio.(Porto & Gardey, 2020).

El periodo por el que un alcalde es electo para ejercer su cargo dependerá de la legislación (en Guatemala es de 4 años de duración), la posibilidad de reelección también dependerá de la legislación en concreto. En algunos países los alcaldes no son electos sino designados políticamente como en Finlandia por ejemplo que el gobernador los elige.

Para Rivera (2020) la figura del alcalde posee además una responsabilidad más allá de la municipal pues: “El alcalde es el líder de éste denominado Concejo Municipal, siendo la cabeza más visible del equipo y por tanto quien debe rendir cuentas y realizar un buen gobierno. Así como un gerente dirige un equipo de trabajo, el alcalde debe dirigir de igual forma el Concejo Municipal, pues es prácticamente el líder del equipo”.

Encargado no sólo de dirigir al Concejo y al municipio como tal, sino de hacer cumplir los reglamentos, ordenanzas y resoluciones en materias administrativa (e inclusive en materia judicial cuando hay urgencia cuando usualmente esto compete a los síndicos), las mismas que el Concejo apruebe y sean en beneficio para el municipio.

De acuerdo con el Código Municipal (artículo 52) la representación municipal es imperio del alcalde quien representa a la municipalidad y al municipio en general, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; siendo a su vez miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo. En el artículo 53 del mismo Código, por otro lado, se encuentran reguladas las obligaciones y atribuciones del alcalde municipal:



- a) "Dirigir la administración municipal.
- b) Representar a la municipalidad y al municipio. (En asuntos de materia judicial esta obligación recae en los síndicos como se verá más adelante, salvo en casos de urgencia en dónde tiene la potestad de hacerlo, como se vio anteriormente).
- c) Presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con este Código. (Código Municipal Decreto número 12-2002).
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. (Se deriva de la disposición contenida en el artículo 9 del mismo Código: Del Concejo y gobierno municipal).
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales. (Desarrollado más ampliamente en la Ley de Servicio Municipal, Decreto número 1-87 del Congreso de la República).
- h) Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios.



- i) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- j) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de estos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del Concejo Municipal.
- k) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal. (Procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones del Estado Decreto número 57-92 en su artículo 9: Autoridades Competentes, mientras que los preceptos referentes a las contrataciones se encuentran en la misma ley, en el artículo 47: Suscripción del contrato).
- m) Promover y apoyar, conforme al Código y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de, las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera.
- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al Concejo Municipal y, una vez substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata.
- o) Autorizar, juntamente con el Secretario Municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el



municipio; se exceptúan los libros (físicos o digitales) y registros auxiliares a utilizarse en operaciones contables, que por ley corresponde autorizar a la Contraloría General de Cuentas. (El fundamento de lo anterior se encuentra: 1) en el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala quien da la facultad a dicha institución de llevar el control fiscal de los municipios y en concreto el uso sobre estos libros y 2) en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en su artículo 4: Atribuciones, inciso k).

p) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales. (Basamento legal de lo anterior se encuentra: 1) en el artículo 49 de la Constitución Política de la República de Guatemala sobre el Matrimonio indicando que el mismo podrá ser autorizado por los alcaldes, concejales, notarios en ejercicio y ministros de culto facultados por la autoridad administrativa correspondiente; y 2) en el artículo 92 del Código Civil de Guatemala Decreto Ley 106 que indica que el matrimonio debe autorizarse por el alcalde municipal o el concejal que haga sus veces.

q) Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes comunitario o auxiliares, al darles posesión de sus cargos. (Ver artículo 174 del Código Municipal: Solemnidades en la toma de posesión, y artículo 211 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: De la toma de posesión).



- r) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del Inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de enero de cada año.
- s) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.
- t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.
- u) Remitir dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de vencido cada trimestre del año, al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avocindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo periodo.
- v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyen las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales (Gaona, 2008).

4.2.2 Síndico

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México ilustra la etimología de la palabra “síndico” en el libro de Derecho Municipal del autor Pedro Hernández: “La palabra síndico proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, significa abogado o representante de la ciudad. ... Es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos (...)” (Gaona, 2008, p. 39). Sin



embargo, esta competencia en el ámbito jurídico en la práctica también se extiende al Alcalde Municipal, sobre todo en casos de urgencia.

La voz “Síndico” tiene varias acepciones jurídicas, de acuerdo a Ossorio (1984) las más comunes son en el ámbito comercial en donde: “(...) (Vásquez, 2020) en las sociedades Anónimas es la persona que tiene como misión específica ejercer una fiscalización permanente sobre la administración de la entidad, y sobre las gestiones realizadas por su directorio, a fin de evitar cualquier abuso o falsedad que hubiere cometido o querido cometer, protegiendo de ese modo tanto los intereses de la sociedad misma cuanto los individuales de los socios o accionistas (p. 709).

Pero hablando en términos de administración municipal, el síndico es el funcionario miembro del Concejo Municipal que ejerce la representación jurídica de la Municipalidad, a su vez vigila y autoriza los gastos de la Administración Pública Municipal, así como también el correcto y eficaz manejo y utilización de los recursos municipales de conformidad con el presupuesto correspondiente previamente establecido.

El Síndico Municipal para Carlos Romo tiene que ver con el cuidado de los intereses municipales o de una corporación, argumenta que: “El Síndico es el encargado de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento, desde ésta óptica es el Abogado del Municipio el que vigila además los asuntos de la hacienda pública municipal.”(Vásquez, 2020). Actuando como un delegado de la Ciudad que defenderá sus intereses, también hay otras connotaciones



de responsabilidad que agregarle como por ejemplo siendo un garante de fiscalización de recursos que debe enfocarse en el combate a la corrupción.

Sobre esto Vásquez (2020) continúa refiriéndose: "(...) tiene una responsabilidad directa y la posibilidad de modificar prácticas viciadas, por lo que su papel es de crucial importancia e interés para la comunidad municipal." Inclusive se le llega a comparar a la figura del síndico como un Procurador General Municipal atendiendo a algunas de sus funciones.

Los síndicos comparten muchas de sus atribuciones con los concejales como miembros del Concejo Municipal, sin embargo el Código Municipal en el inciso e) del artículo 54 otorga a los síndicos solamente una atribución diversa a la de los concejales que consiste en la representación de la municipalidad, ante los tribunales de justicia, y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales (según lo establecido en la Ley del Organismo Judicial en el apartado sobre Mandatarios Judiciales y Abogados), debiendo ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley.

No obstante, lo anterior, el Concejo Municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos. Doctrinalmente y por conocimiento general, los síndicos tienen las siguientes funciones concretas según Vásquez, (2020) aunque eventualmente algunas pueden ser distintas de acuerdo con la legislación de cada país:

1. Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.



2. Representar al Ayuntamiento (Municipalidad) en los litigios en los que ésta forme parte.
3. Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan con las disposiciones contenidas en las leyes.
4. Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por el departamento económico municipal y sancionar los estados financieros en base al presupuesto municipal aprobado en Concejo.
5. Vigilar que oportunamente se presente al Concejo Municipal el estado de cuentas de la Tesorería Municipal.
6. Vigilar que todos los ingresos, así como las multas para infracciones a leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería.
7. Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su valuación.
8. Presidir las comisiones para las cuales sean previamente designados, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectuase la Municipalidad.
9. Practicar, a falta de agentes del Ministerio Público, las diligencias penales y remitirlas a las autoridades competentes.
10. Conservar bajo su estricta responsabilidad, dentro de las oficinas de la Municipalidad o en la caja de seguridad de algún banco, los objetos o documentos importantes del municipio.

4.2.3 Concejal

Para el docente es importante enfatizar que el concejal en conjunto con el alcalde constituye un "Concejo Municipal", un órgano colegiado sobre el que recaen todas las



responsabilidades para con su comunidad, en la que tendrán que asegurar que se brinden servicios eficientes en infraestructura, seguridad y programas sociales que satisfagan las necesidades del municipio. (Peña, 2020).

Agrega además respecto de las primordiales funciones de los concejales que: Se pueden resumir en que son ellos los encargados de abrir las puertas para las organizaciones de base, concertando con el alcalde, exigiendo el cumplimiento de los programas que él prometió; ayudando a la niñez y a la juventud, consiguiendo recursos para las comunidades que representa, ayudando al mejoramiento de las vías, presentando proyectos serios y saludables, no solo para el municipio, sino para la región en general.

Entonces su función se extralimita afuera del municipio conforme lo visto en lo anterior, además que el autor se explica aduciendo que los concejales no tienen la responsabilidad de prometer cosas en campaña (pues esto es cosa del alcalde), pero si tienen la certeza y responsabilidad jurídica y política de hacer cumplir lo que el alcalde que los representa prometió, pero puntualiza acertadamente: “Los concejales deben ser los auténticos voceros de la democracia, prestos a atender las necesidades de las personas, con un alto sentido de la responsabilidad, honorabilidad y transparencia.”(Peña, 2020)

Respecto de las funciones o atribuciones encontradas en la ley de estos funcionarios municipales, el Código Municipal manifiesta en el artículo 54 las funciones en conjunto de dos de las figuras pertenecientes al Concejo Municipal: Concejales y Síndicos como miembros del órgano de deliberación y de decisión:



1. Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.
2. Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda.
3. Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o el Concejo Municipal lo soliciten. El dictamen debe ser razonado técnicamente y entregarse a la mayor brevedad.
4. Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o el Concejo Municipal. (Importante es que algunas de las comisiones son obligatorias de acuerdo al artículo 36 del mismo Código: Organización de comisiones; y deberán ser designadas en la primera sesión del Concejo Municipal).
5. Los síndicos representan a la municipalidad: Esta función como se ha visto anteriormente, es exclusiva para la figura sindical.
6. Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal.
7. Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubieses dado lugar a la interrogación”.

4.2.4 Auditor Interno

Empleado municipal que ejercerá funciones de auditoría dentro de la municipalidad y sus dependencias para garantizar el estricto funcionamiento del órgano económico y



así velar por los intereses monetarios de la institución y analizar la eficaz y eficiente utilización de los recursos, así como implantar un sistema ágil de la correcta ejecución presupuestaria. Poseen más atribuciones según el reglamento interno de cada municipalidad en concreto. Conforme a la ley, el artículo 88 del Código Municipal establece que para ser auditor interno de alguna o algunas municipalidades (cuando éstas contratan asociativamente a un mismo auditor) se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en el pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos, deberá acreditar ser contador público y auditor colegiado activo.

4.2.5 Asesor Jurídico

Figura especializada en las ciencias jurídicas y sociales (Abogado y Notario colegiado activo) que brinda soporte legal a la municipalidad con el objeto de afianzar en la ley sus políticas y programas, así como el de verificar el estricto apego a Derecho que la municipalidad debe mantener en todas las acciones. Actualmente sus atribuciones carecen de regulación legal, sin embargo en doctrina son diversas fuentes las que indican que un asesor jurídico dentro de una municipalidad actúa como jefe de la oficina jurídica municipal, cuyas funciones son, entre otras: Formular, organizar, dirigir, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos del ámbito jurídico municipal, así como atender todo lo relativo a los asuntos jurídicos que deban resolverse, especialmente en los que tome parte el alcalde y/o concejales, orientando, encaminando y fijando el ordenamiento de la política jurídica del municipio ejerciendo las funciones jurídicas en todos los aspectos que se requieran como por ejemplo: representaciones judiciales, aplicación y observancia de las normas, defensa de los intereses de la municipalidad y del municipio en todos los procesos judiciales abiertos,



así como también darle trámite a los respectivos procedimientos, facilitando agilidad legal en contrataciones, conciliaciones judiciales y extrajudiciales y en general de todos los asuntos legales.

4.2.6 Secretaria Municipal

Las secretarías municipales son entidades de gobierno municipal dispuestas a realizar diversas funciones en aras de hacer cumplir los objetivos del Concejo Municipal, que determinan las políticas que han adoptado previamente y ejecutarlas como un órgano de gobierno o ejecutivo, en otras palabras, son las que conforman al Órgano Ejecutivo Municipal, creadas para satisfacer las necesidades y presupuestos de los miembros del municipio.

La definición brindada por la Municipalidad de Guatemala en su memoria de labores 2017, en la que se contemplan su naturaleza y funciones, es la siguiente la Secretaría Municipal. es la dependencia encargada del trámite y control de los expedientes administrativos que contienen la solicitud de los vecinos y de otras dependencias de la Municipalidad, asimismo la elaboración de resoluciones, actas y acuerdos de Alcaldía, certificaciones, auténticas de documentos extendidos por funcionarios de la Municipalidad, análisis de diligencias de titulación supletoria, actas de supervivencia, atención e información al público. La Secretaria Municipal es la unidad encargada de velar por el apoyo jurídico al Concejo Municipal y al Alcalde Municipal”.

Sobre lo último, es importante distinguir que en tanto que la Secretaria municipal brinda un apoyo jurídico en general al Concejo Municipal y al Alcalde, es el asesor jurídico (cuyo despacho no siempre se encuentra en esta secretaría) el que tiene la



capacidad y potestad profesional de dar certeza a los trámites y expedientes jurídicos, así como de dar asesoría especializada en temas más complejos en los que la Secretaría Municipal no tiene competencia.

Ahora bien, la Secretaría Municipal tiene como principal objetivo el ordenamiento de las gestiones administrativas y la gestión de expedientes a las diferentes dependencias y empresas municipales desde que lo ingresa el vecino hasta su resolución final a través de la Alcaldía o del Concejo Municipal, llevando estricto control del trámite que corresponda.

En cuanto al titular de ésta cartera, la ley establece en el artículo 83 del Código Municipal que el Secretario Municipal será la persona responsable de ejercer no sólo como secretario del Concejo Municipal, sino también hará las veces de secretario del alcalde y que deberá cumplir ciertos requisitos obligatorios para su nombramiento: “a) ser guatemalteco de origen, b) ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y c) tener aptitud para optar al cargo, de conformidad con el reglamento municipal respectivo”.

A continuación, se enumeran en orden legal conforme el artículo 84 del Código Municipal las atribuciones del titular de la Secretaría Municipal (el Secretario Municipal):

1. “Elaborar, en los libros correspondientes, las actas de las sesiones del Concejo Municipal y autorizarlas, con su firma, al ser aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Municipal.
2. Certificar las actas y resoluciones del alcalde o del Concejo Municipal.



3. Dirigir y ordenar los trabajos de la Secretaría, bajo la dependencia inmediata del alcalde, cuidando que los empleados cumplan sus obligaciones legales y reglamentarias.
4. Redactar la memoria anual de labores y presentarla al Concejo Municipal, durante la primera quincena del mes de enero de cada año, remitiendo ejemplares de ella al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República y al Concejo Municipal de Desarrollo y a los medios de comunicación a su alcance.
5. Asistir a todas las sesiones del Concejo Municipal, con voz informativa, pero sin voto, dándole cuenta de los expedientes, diligencias y demás asuntos, en el orden y forma que indique el alcalde.
6. Archivar las certificaciones de las actas de cada sesión del Concejo Municipal.
7. Recolectar, archivar y conservar todos los números del diario oficial.
8. Organizar, ordenar y mantener el archivo de la municipalidad.
9. Desempeñar cualquier otra función que le sea asignada por el Concejo Municipal o por el alcalde.

Finalmente, el Código Municipal contempla un mecanismo de defensa técnica en el caso de ausencia del secretario en su artículo 85 indicando expresamente que en los casos de ausencia temporal, licencia o excusa del secretario, éste será sustituido por el oficial de Secretaría que, en el orden numérico, corresponda, y si no lo hubiere el Concejo Municipal, a propuesta del alcalde, hará el nombramiento de quien deba sustituirlo interinamente. (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, 2014)



4.2.7 Director de Recursos Humanos

A diferencia de las demás entidades municipales que se encuentran reguladas en el Código Municipal, la Dirección de Recursos Humanos u Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades se encuentran reguladas en el Decreto número 1-87 del Congreso de la República, Ley de Servicio Municipal, concretamente de los artículos 9 al 17 comprendidos en el capítulo II del título II de la misma, y para iniciar su elucidación, es forzoso comprender que dicha entidad debe estar integrada por un Director quien ejerce como titular de la oficina será también quien ejerza la representación legal de la misma.

A su vez, un subdirector de y demás personal serán designados para la correcta funcionalidad de la Oficina, conforme lo estipulado en el artículo 9. Esta oficina brinda apoyo técnicos al alcalde y al Concejo Municipal para la contratación del personal de las diferentes áreas de la Municipalidad, ya que actúa como un órgano de consulta que deberán indicar cuáles son las calidades que se requieren para el desempeño de cualquier cargo que nombren y podrán también pedir la proposición de candidatos a cargos que se encuentren vacantes.

Para fungir como director o Subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, se requiere ser nombrado por las Juntas Directivas de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de acuerdo al artículo 12, y para ello se requiere que los candidatos previamente llenen los siguientes requisitos prescritos en el artículo 10, siendo los siguientes:



- a) Ser guatemalteco, mayor de treinta años y encontrarse en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.
- b) Poseer título universitario y acreditar conocimientos técnicos en administración de personal y experiencia mínima de dos años en administración municipal.
- c) Ser colegiado activo.
- d) En la ley del servicio municipal, se norman los deberes y atribuciones del Director y Subdirector de la oficina de recursos humanos, por importancia en orden jerárquico, se menciona en lo siguiente los del Director propiamente:
- e) Dirigir la actividad técnica y administrativa de la Oficina y supervisar a todo su personal.
- f) Asesorar a las Municipalidades para la correcta aplicación de la presente ley y sus reglamentos, organizando sistemas de administración de recursos humanos al servicio de la administración municipal de acuerdo con los principios establecidos en esta ley.
- g) Nombrar y remover al personal de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades de acuerdo con lo preceptuado en la ley.
- h) Cuando las municipalidades se le soliciten por considerarlo conveniente, reclutar, seleccionar y proponer a los candidatos elegibles para integrar el personal de las municipalidades comprendidos en el Servicio de Carrera, de conformidad con los preceptos de la ley.
- i) Establecer y mantener un registro de todos los empleados municipales comprendidos en el servicio de carrera.



- j) Diseñar y coordinar juntamente con los centros de adiestramiento y capacitación, programas específicos para los trabajadores municipales.
- k) Investigar, informar y proponer soluciones respecto a la aplicación y efectos de la presente ley y sus reglamentos, a las municipalidades y a la Junta de Personal de las Municipalidades.
- l) Resolver las consultas que se le formulen en relación con la administración de recursos humanos de las municipalidades y la aplicación de la ley y sus reglamentos.
- m) Resolver todas aquellas consultas derivadas de la aplicación de la ley que le hagan las municipalidades.
- n) Cuando se lo solicite las Municipalidades, elaborar los proyectos de reglamentos que sean necesarios para la ejecución de la ley.
- o) Dictaminar sobre los proyectos de reglamentos de personal que sometan a su consideración las Municipalidades de la República. Estos reglamentos deben contener únicamente las disposiciones de ejecución de carácter interno de cada Municipalidad, para la aplicación de la ley.
- p) Los demás deberes y atribuciones que le impone la ley y sus reglamentos.

4.2.8 Tesorero Municipal

La figura del tesorero municipal como titular de la dependencia municipal conocida como tesorería municipal inicialmente se encontraba regulada en el Código Municipal, principalmente en los artículos 86 y 87, sin embargo éstas disposiciones fueron derogadas por el Decreto número 22-2010 del Congreso de la República, aquellos artículos regulaban la personalidad del tesorero municipal y delimitaban sus



atribuciones, pero con la reforma al código antes mencionada y que fue publicada el 15 de junio de 2010 se creó la Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) que integra en ella a la Tesorería Municipal.

4.2.9 Director de Administración Financiera Integrada Municipal

La reforma del Código Municipal que promovió la creación de la Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) en la que se incluyen desde entonces las anteriores dependencias municipales de tesorería, contabilidad y presupuesto, tiene como objeto el hacer cumplir todo lo relativo a régimen jurídico financiero del municipio, la recaudación y administración de los ingresos municipales, así como la gestión del financiamiento, la ejecución presupuestaria y control de los bienes comunales y patrimoniales del municipio, la ley establece en el artículo 98 la competencia y funciones de la referida dirección, cuyo titular (Director) debe velar por su cumplimiento así como de las demás disposiciones que los reglamentos municipales puedan atribuirle.

4.2.10 Director Municipal de Planificación

Supeditada al Concejo Municipal, existe la Dirección Municipal de Planificación, cuyo asidero legal se encuentra en los artículos 95 y 96 del Código Municipal, y cuya función primordial es coordinar, consolidar y crear los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio como lo indica al tenor el artículo 95, la Dirección referida puede ser apoyada por otras dependencias como ministerios y secretarías que integran al Organismo Ejecutivo.



El Director en cuestión de esta dependencia como garante de su eficacia, será el responsable de que la Dirección produzca la información precisa y de calidad para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales, podría decirse, que su competencia es de logística y preparación, pero con incidencia en política y programación de diversas aplicaciones.

Para poder ejercer el cargo de Director Municipal de Planificación, la ley exige que se debe ser guatemalteco de origen, ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y profesional, o tener experiencia calificada en la materia en cuestión. Sus atribuciones generales como parte de la Dirección Municipal de Planificación se encuentran establecidos en el artículo 96. (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, 2014).

4.2.11 Juez de Asuntos Municipales

Juzgado cuya apertura legal se suscita en la misma Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 259 en el que dota a las municipalidades de la facultad de poder crear de acuerdo a sus necesidades, un Juzgado de Asuntos Municipales, que en su naturaleza jurídica es totalmente independiente del Organismo Judicial, por tanto que es un órgano que no forma parte de dicho poder, es más bien, una entidad municipal con competencia administrativa y jurisdicción en territorio de un municipio en concreto. Por otro lado, el Código Municipal en el artículo 161 norma la creación de los juzgados de asuntos municipales para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones.

Para la revista jurídica de la Universidad Latina de América, el juez es: "(...) quien dicta la sentencia en ejercicio de la función jurisdiccional. Es el depositario de la confianza



del pueblo (...) La función del juez es la de aplicar el derecho, no crearlo, por no ser su tarea legislativa sino jurisdiccional, y sólo puede hacer lo que la ley le permite o le concede.” (Leopoldo, 2020, p.129).

Para Ossorio (1984), por otro lado, el juez en sentido general es el encargado de juzgar los asuntos sometidos a su jurisdicción, tales magistrados están obligados al cumplimiento de su función de acuerdo con la Constitución y leyes ordinarias, con las responsabilidades que las mismas determinan. (pp. 401 y 402).

Entrando en materia administrativa, si a un Juez la ley le otorga competencia penal, es convertido por lógica en un juez penal, y si es sometida su competencia y jurisdicción a las materias municipales, entonces se está frente a un Juez de Asuntos Municipales, y he ahí donde se desliga del Poder Judicial como anteriormente definía la revista de la ULA pues la competencia municipal es de pura administración y es externa e independiente del Poder Judicial, por tanto no forma parte de sus dependencias. Retomando la legislación para comprender la figura de este juez especializado en nuestro medio, el artículo 162 del Código Municipal indica que el juez de asuntos municipales ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate.

El 163 expresa que el juez de asuntos municipales es nombrado y removido por el Concejo Municipal atendiendo a los requisitos establecidos en el artículo 164 que demandan que el juez de asuntos municipales deben cumplimentar los mismos requisitos que la ley establece para los jueces de paz siendo éstos encontrados en el artículo 207 de la Constitución Política de la República de Guatemala, guatemaltecos



de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser abogados colegiados, y en adición el Código Municipal incluye a los anteriores requisitos el que los jueces deberán hablar el idioma mayoritario del municipio o necesariamente auxiliarse con un traductor para el ejercicio eficaz de sus funciones.

La competencia de estos jueces para conocer, resolver y ejecutar lo que juzgue lo otorga el artículo 165 referente al ámbito de aplicación de su competencia.

4.3 Regulación legal

4.3.1 Constitución Política de la República de Guatemala

La Carta Magna guatemalteca norma el régimen municipal desde el artículo 253 al 262, en éste espacio se establece la autonomía de los municipios de la República, les otorga sus funciones y establece que a ellos les corresponde elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de los recursos con los que cuenten y en general también deben atender los servicios públicos locales, velar por el buen ordenamiento territorial y hacer cumplir sus objetivos para promover el bien común municipal (Orozco & Richter, 2010).

4.3.2 Código Municipal.

Es una norma ordinaria de naturaleza administrativa, especializada en materia municipal, asignada como el decreto número 12-2002 que contiene las disposiciones para la correcta administración del municipio y de sus dependencias. Desde el artículo 2, define la naturaleza del municipio aduciendo que se trata de la unidad básica de la organización territorial del Estado y es el espacio dispuesto para propiciar la



participación ciudadana en todos los asuntos públicos en los que pueda haber interés.

La norma misma también manifiesta entre líneas que el municipio es un conjunto de valores y relaciones diversas y permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo que debe ser organizado para promover el bien común general de todos los que habitan el municipio.

A su vez, en su contenido se encuentran reguladas casi todas las entidades y dependencias municipales que la ley concibe en esta materia, así como regula la administración municipal, los procedimientos para efectuar dicha administración y normas precisas sobre determinadas materias, como por ejemplo acerca de las alcaldías auxiliares, o de la formación de nuevos municipios, o de los funcionarios municipales propiamente y del régimen laboral al que son sometidos, etc.

4.3.3 Ley de Servicio Municipal

Decreto 1-87 que encuentra la apertura constitucional para su creación en el artículo 262, pues es una necesidad el poder regular las relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales ajustando dichas relaciones a derecho y a la misma constitución y emanando las disposiciones que contienen desde las generales como determinar sus principios, definiciones y objetivos, pasando por una explicación de los órganos que nacen por ella y su respectiva clasificación del servicio municipal y sus puestos, así como del servicio de carrera, hasta reglamentar los derechos, obligaciones y prohibiciones a los que quedan vinculados los sujetos de esa ley y los eventuales procedimientos para solventar todas las relaciones cuando se encuentra un derecho lesionado o en contrariedad con otras normas.



4.3.4 Ley General de Descentralización

Para los autores una ley que debe ser también tomada en importante consideración es el Decreto número 14-2002 Ley General de Descentralización, pues afirman que: “La sanción de esta ley tiene como objetivo fundamental promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país (Orozco & Richter, 2010, p. 195). Esto es entendible porque la misma ley promueve el proceso de descentralización mediante el cual el Organismo Ejecutivo transfiere a las diferentes municipalidades (y también a otras instituciones del Estado) la titularidad de competencias, funciones, recursos y presupuestos para la aplicación de políticas municipales implementándolas y coadyuvando con ello más participación ciudadana y más procesos para dignificar los servicios y desarrollar sistemáticamente a los municipios y las regiones apartadas.

4.3.5 Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados

Públicos.

Los municipios, como se ha visto anteriormente, también son entidades autónomas que utilizan fondos del Estado, por tanto se hace de menester importancia regular una temática de probidad y transparencia para todos esos recursos que son manejados por las personas individuales en su categoría de funcionario o empleado público, en éste caso, municipales, por tanto el objeto del Decreto número 89-2002 Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos resulta sumamente importante pues crea las normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la



administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones y disposiciones del Estado.

Lo anterior con el objeto de evitar que los recursos de este sean desviados, malversados o mal utilizados en perjuicio de los municipios y demás dependencias estatales. Regula una serie de principios de probidad, así como las responsabilidades en las que son vinculados los pertenecientes al servicio del Estado, así como el régimen de los funcionarios públicos y sus prohibiciones en el ejercicio de sus funciones.





CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico sobre la adecuada selección de servidores públicos en la municipalidad de Guastatoya, departamento del Progreso

Los aspectos legales para ostentar un cargo público deben ser estrictamente observados, en el sentido que de estos depende la eficiente prestación de los servicios públicos básicos; los parámetros establecidos dentro de las distintas normativas respecto a los requisitos para fungir como servidor público son determinantes para hacer que la administración pública sea eficaz y eficiente.

Las municipalidades como entes autónomos dentro de la administración pública, no se exoneran de la obligación de seleccionar técnicamente a sus empleados, más bien su proceso de contratación debe regirse estrictamente a las estipulaciones contenidas en las leyes respectivas, ello porque de esto depende la prestación de servicios públicos vitales, como el servicio de agua, limpieza, seguridad, ornato entre otros.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 154, se establece claramente la forma en que los servidores públicos deben proceder en su función, así como las características de su desempeño, cuando se expresa: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”.

Es decir, que los servidores públicos deben actuar conforme a las normas constitucionales y ordinarias del país, su proceder debe fundarse en el respeto a la ley y el servicio eficiente al ciudadano; de ninguna forma deben aprovecharse de su puesto



público para beneficiarse personalmente no mucho menos afectar los intereses de los particulares.

Dentro de las características esenciales para actuar como servidor público, constitucionalmente se mencionan las siguientes:

- a) Los funcionarios públicos prestan sus servicios en aras de cumplir con los fines del Estado; es decir, buscar el bien común.
- b) Los funcionarios públicos no deben actuar en pro de partido político alguno, ello porque con esto estarían desvirtuando los objetivos esenciales de la administración pública.
- c) La función pública es indelegable, en consecuencia, los servidores públicos son responsables exclusivamente de hacer cumplir su función.
- d) Los funcionarios públicos deben regir su actuar de conformidad con lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala.
- e) Los funcionarios públicos están sujetos en su actuar a las responsabilidades civiles y penales que se deriven.

Para analizar la forma de selección del personal municipal, es imperioso verificar previamente los requisitos legales generales para los servidores públicos, mismos que se encuentran contenidos en el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil; razón por la que es oportuno describirlos a continuación:



- a) "Poseer la aptitud moral, intelectual y física propias para el desempeño de un puesto.
- b) Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate.
- c) Demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos.
- d) Ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- e) Finalizar satisfactoriamente el período de prueba.
- f) Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley.

Como se observa cada uno de los requerimientos establecidos en la Ley del Servicio Civil, buscan que los servidores públicos en general reúnan aptitudes específicas como: Principios éticos y morales que determinen su buen actuar ante la sociedad; poseer la aptitud intelectual y académica necesaria para desempeñar el puesto; y en sí todas las cualidades técnico-profesionales que se requieran para realizar un trabajo eficiente dentro de la administración pública.

5.1. Clasificación del servicio municipal

En la Ley de Servicio Municipal, se establece todo lo referente a la selección de los servidores públicos que se han de desempeñar en cada una de las municipalidades del país, por ello es menester analizar la forma y modo en que se realiza el proceso de



ingreso a la administración pública municipal; para lo cual se debe iniciar este análisis verificando la forma en que se clasifican los puestos dentro de las municipalidades.

En el Artículo 18 de la Ley del Servicio Municipal sobre este punto se establece: "Para los efectos de la aplicación de la presente ley, sus reglamentos y otras disposiciones relacionadas con la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, los puestos al servicio de las municipalidades se dividen en las categorías siguientes: a) De confianza o de libre nombramiento y remoción. b) De carrera". (Ley de Servicio Municipal de Guatemala)

Identificando a cada una de estas clasificaciones de la siguiente manera:

- a) "Los trabajadores de confianza o de libre nombramiento y remoción; estos se resumen en: Los alcaldes auxiliares; el personal por contrato; los miembros de la policía municipal; el director y subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades; los empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza conforme al reglamento respectivo; y el personal que trabaja ad-honorem."
- b) Los trabajadores municipales de carrera; entre esta clasificación se incluyen todos los trabajadores que no pertenecen a los trabajadores de confianza o de libre nombramiento y remoción.

Como se observa cada municipalidad, entre las que se encuentra la del municipio de Guastatoya, debe conformar el personal que apoyará las funciones municipales, de acuerdo a esta clasificación, es decir, debe velar porque dentro de los métodos de



contratación se observe el Artículo 18 de la Ley del Servicio Municipal. En consecuencia, el personal de confianza debe ingresar con base a los siguientes parámetros:

- a) Los alcaldes auxiliares, los nombrará el alcalde municipal de Guastatoya de conformidad con la selección o elección que realiza la comunidad o aldea que representan; en este caso el proceso de selección es ajeno a los procedimientos internos de las municipalidades.
- b) Personal por contrato, regularmente en las alcaldías se utiliza esta figura con la finalidad de no crear pasivo laboral, implementando relaciones de prestación de servicios profesionales o utilizando otro tipo de contratos con la intención de pagar favores políticos; cuestión que definitivamente impide el desarrollo un proceso técnico y eficiente en la selección de personal.
- c) Personal de la Policía Municipal; en este caso la contratación de personal debe ser reglada según preceptos de seguridad ciudadana, en donde la municipalidad de Guastatoya debe crear un perfil psicológico, académico, físico, y ético para crear las fuerzas de seguridad del municipio. Es importante también mencionar que el personal contratado debe ser oriundo del municipio, ello crea confianza dentro de la población y permite mayor eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones policiales.
- d) Director y subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de la Municipalidad; estas personas al pertenecer a un ente externo a la municipalidad de Guastatoya, el perfil para optar a dichos cargos debe ser estructurado por el Concejo Municipal.



- e) Para determinar los trabajadores de confianza y los que prestan sus servicios ad-honorem, la municipalidad debe regirse conforme al reglamento de clasificación de puestos respectivo.

Para contratar personal que ingresará a formar parte de la carrera municipal, se deben observar los siguientes requisitos, mismos que se encuentran contenidos en el Artículo 26 de la Ley del Servicio Municipal, cuando se establece, para ingresar al servicio de carrera, se deben llenar los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano guatemalteco y encontrarse en el libre ejercicio de sus derechos civiles.
- b) Poseer las aptitudes morales, físicas e intelectuales que exige el desempeño del puesto.
- c) Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el reglamento de personal de la municipalidad respectiva.
- d) Someterse a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos.
- e) Ser seleccionado y nombrado por la Autoridad Nominadora de conformidad con los procedimientos establecidos en esta ley y sus reglamentos.
- f) No haber sido condenado en sentencia firme, por delitos que impliquen falta de probidad como hurto, robo, estafa, cohecho, prevaricato, falsedad, malversación de



caudales públicos o exacciones ilegales y, en general, todos aquellos delitos contra el patrimonio del Estado.

g) No encontrarse inhabilitado de conformidad con la ley.

h) Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley

De los requisitos anteriores es menester señalar los aspectos siguientes:

- a) Para laborar dentro de las municipalidades se debe ser guatemalteco, mayor de edad, y no estar bajo estado de interdicción. Para corroborar estos extremos se debe presentar el Documento Personal de Identificación, y elaborar las pruebas psico-sociales respectivas.
- b) Sobre las aptitudes morales, las personas que deseen laborar dentro del régimen municipal deben mostrar un comportamiento honorable dentro de la comunidad, este aspecto es bastante subjetivo, pero se puede subsanar mediante la presentación de los antecedentes penales y policíacos de los aspirantes.
- c) Con respecto a las cualidades físicas e intelectuales, en el primero de los casos la municipalidad de Guastatoya debe ser muy cuidadosa para elegir, en el sentido de no solicitar requisitos discriminatorios en cuanto a género y edad. Sobre la cuestión intelectual, el perfil debe ser respaldado con la acreditación del título y experiencia en una profesión u oficio.
- d) Los requisitos mínimos solicitados por la municipalidad de Guastatoya deben ser apegados a los requerimientos generales para optar a un cargo público, sobre todo



en relación a la preparación académica, la experiencia laboral, conocimientos complementarios, y capacidad.

- e) Realización de exámenes y pruebas de aptitud, las cuales deben ser practicadas con los estándares pedagógicos adecuados y bajo los lineamientos técnicos necesarios; las pruebas deberán realizarse bajo los principios de igualdad de condiciones, justicia, objetividad, y base científica idónea.

Respecto a ello, en el Artículo 31 de la Ley del Servicio Municipal se expresa: “Se consideran elegibles, y podrán aparecer en el registro correspondiente, los candidatos que en una escala de 0 a 100, alcancen como mínimo la nota de 65 puntos como promedio de las distintas pruebas a que se les someta”.

Una vez practicadas las pruebas respectivas y cumplidos los requisitos correspondientes, si el postulante obtiene los resultados satisfactorios, el mismo ingresará a un registro de posibles candidatos a ocupar el cargo municipal; este listado es la base para selección futura de los trabajadores municipales.

Sobre ello en los Artículos 34 y 36 de la Ley del Servicio Municipal se expresa: “Las municipalidades del país organizarán los registros de ingresos y ascensos. Los nombres de las personas que aprueben los exámenes serán inscritos en los registros que correspondan en el orden de las calificaciones obtenidas. Para llenar cualquier vacante que se produzca en el servicio de carrera en las municipalidades, la autoridad nominadora correspondiente puede requerir a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades una nómina de todos los candidatos elegibles para el puesto de que se trate. Queda obligada la Oficina a proporcionar la nómina certificada



de candidatos elegibles dentro de un término de cinco días contados a partir de la fecha en que haya sido requerida por la autoridad nominadora”.

Un requisito fundamental que se debe observar previo a optar a un cargo municipal es la no comisión de ciertos delitos que atentan contra la propiedad privada y pública, esto encuentra justificación en el sentido que incluir personas con perfiles delictivos de este tipo, atenta contra la correcta administración de los recursos del municipio.

La inhabilitación, se fundamenta en aspectos administrativos, civiles y de carácter penal. Mismos que imposibilitan la opción de ingresar a la carrera municipal.

Respecto a los requisitos esenciales para ingresar al servicio municipal, y la identificación de los puestos respectivos, en el Artículo 22 de la Ley del Servicio Municipal se expresa: “Cada una de las clases de puestos deben comprender a todos los puestos que requieran el desempeño de deberes semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo a ejecutar, de manera que sean necesarios análogos requisitos de educación formal, capacitación, instrucción, experiencia, capacidad, conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para desempeñarlos con eficiencia; que las mismas pruebas de aptitud y conocimientos pueden utilizarse al seleccionar a los candidatos que desempeñarán puestos dentro del servicio de carrera.”

Sobre el tema de las remuneraciones, en el mismo artículo se expresa: “la misma escala de salarios pueda aplicarse en circunstancias de trabajo desempeñando en igualdad de condiciones y categorías, eficiencia y antigüedad. Las especificaciones de clases de puestos del manual pueden organizarse en series y grupos ocupacionales,



determinados por la diferencia de importancia, dificultad, autoridad, responsabilidad, valor y tipos de trabajo de que se trate”

Por último, se debe analizar el Manual de Funciones y Procedimientos de la Municipalidad de Guastatoya, en el que básicamente se establecen los parámetros bajo los cuales se ha de contratar al personal adecuado para ingresar a laborar dentro de la municipalidad. En este se encuentran los fundamentos esenciales que rigen el proceso de selección y contratación de los trabajadores municipales, asimismo identifica el organigrama municipal y describe detalladamente los puestos de trabajo.

Como objetivo principal de dicho cuerpo normativo se establece: “Dotar al recurso humano de la Municipalidad de Guastatoya, de un documento de consulta práctica que ponga a su disposición información actualizada, referente a su estructura organizacional, descripción de puestos y funciones, grados de autoridad y responsabilidad, canales de comunicación y procesos a seguir, de las diferentes áreas de trabajo, con el objeto de orientarlo en el cumplimiento y desempeño de su trabajo”.

Es decir, que el Manual en mención es una guía consultiva para mejorar el rendimiento de los trabajadores municipales que laboran dentro de la Municipalidad de Guastatoya. Sobre su alcance regulativo, en dicho cuerpo normativo se expresa: “El Manual de Funciones y Procedimientos, incluye a todos los empleados de la organización interna de la Municipalidad de Guastatoya, y las diferentes funciones que desempeñan según el puesto a su cargo; por lo cual aplica a todos los funcionarios, directores, jefes y empleados de las diferentes unidades o dependencias de la municipalidad”.



Lo anterior es importante porque refleja la absorción normativa que hace dicho Manual, sobre todos los individuos que laboran dentro de la Municipalidad de Guastatoya, sin perjuicio de la forma en que se ingresó o fue nombrado cada uno de los trabajadores, dicho de otra manera, este instrumento normativo, regula la actividad tanto del alcalde y su Concejo Municipal, como de los demás empleados de carrera.

Los principios rectores sobre los que descansa el espíritu del Manual de Funciones y Procedimientos de la Municipalidad de Guastatoya se circunscriben en: Honestidad, responsabilidad, transparencia, respeto y eficiencia, cada uno de ellos marca los objetivos trazados dentro de la administración municipal del respectivo municipio.

A continuación, se describen los aspectos más relevantes de dicho cuerpo normativo, los cuales se circunscriben en los siguientes:

- a) El Manual está debidamente actualizado y corresponde a la administración del alcalde Jorge Antonio Orellana Pinto.
- b) El mismo cuenta con los antecedentes históricos del municipio, así como con la visión, misión y objetivos de la municipalidad. Sobre la misión de la Municipalidad de Guastatoya en el referido Manual se expresa: “Ser un gobierno municipal responsable, teniendo como fin primordial prestar y administrar los servicios básicos, promover e impulsar proyectos de desarrollo comunitario para los habitantes, con el único fin de ser eficiente y socialmente justos para mejorar la calidad de vida a los vecinos del municipio.”



c) Muestra el organigrama interno de la municipalidad de Guastatoya, en donde se establece la jerarquía máxima para el Concejo Municipal, compuesto por el alcalde municipal; los síndicos y los concejales.

d) Dentro de la estructura del mencionado Manual, se desarrollan los siguientes elementos:

1. Nombre del puesto: En este se especifica la denominación del puesto de trabajo, es la identificación nominal que se le brinda a determinado cargo laboral.

2. Descripción del puesto: En este segmento se intenta enumerar las características formales del cargo, y se subdivide en los aspectos siguientes:

a. "Órgano al que pertenece, es decir, si es parte del área administrativa u otra;

b. Título del puesto, sirve para identificar el grado de mando del trabajador;

c. Autoridad superior, se crea para establecer bajo el mando de quien está un trabajador, en teoría sirve para crear orden y jerarquía dentro de la municipalidad;

d. Subalternos, en este aspecto se establece el grado de responsabilidad de quien ostenta el puesto." (Ley del servicio Municipal de Guastatoya)

3. Objeto del puesto: Aquí se intenta describir los fines que se desean alcanzar con la implementación del puesto respectivo, dicho de otra manera, se establece los objetivos que ha de concretar la persona que ocupe dicho cargo. Sobre este aspecto y tomando como ejemplo la figura del síndico, en el Manual de Funciones y Procedimientos se



regula: “Puesto directivo que se encarga de velar por la integridad del patrimonio municipal (bienes muebles e inmuebles), en manejo de la hacienda municipal (producto de arbitrios, tasas, contribuciones, multas, etc.)”

4. Funciones del puesto: En este apartado se mencionan todos los actos que está obligado a realizar el individuo que ocupe el cargo, mención que va de lo general a lo particular, y que no es limitativa respecto a otras funciones propias del puesto. Citando como ejemplo el cargo de alcalde, en el Manual respectivo se expresa:

- a) “Dirigir la administración municipal;
- b) Representar a la Municipalidad y al municipio;
- c) Presidir las sesiones del Concejo Municipal;
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales;
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales;
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido;
- g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales.”

5. Relaciones de trabajo: En este caso se establecen las formas de conducta que deberán asumir los servidores públicos, tanto con los usuarios como con sus demás

compañeros en la comuna. Asimismo, se establecen los mecanismos de colaboración entre las distintas dependencias de la municipalidad.

6. Requisitos del puesto: En este segmento se incluyen las distintas aptitudes físicas, académicas, morales y de experta, que deben cumplir los optantes a los cargos municipales; mismos que varían según el puesto del que se trate. Dichos requisitos deben tener como denominador común, la observancia de las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, la Ley del Servicio Civil y la Ley del Servicio Municipal.

Respecto a este apartado, utilizando como ejemplo el puesto de auditor interno, en el Manual de Funciones y Procedimientos de la Municipalidad de Guastatoya, se establece:

1. "Título de contador público y auditor, colegiado activo.
2. Habilidades y destrezas: capacidad de análisis de problemas, capacidad de planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar proyectos, toma de decisiones, capacidad de negociación, creatividad, decisión, delegación, confidencialidad, conocimiento del entorno, independencia de criterio, buenas relaciones interpersonales, capacidad de integración a grupos, habilidad para trabajar bajo presión, ética y moral íntegra.
3. Otros conocimientos: conocimiento de administración financiera gubernamental, políticas de gobierno, entorno legal y jurídico, actualización permanente comprobable, conocimientos en leyes y normas municipales: Código Municipal, Ley del Servicio



Municipal, y gubernamentales: Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento; Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento; Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento; Leyes fiscales, Ley de Probidad; Manejo de Manuales Presupuestarios, conocimientos en normas de auditoría gubernamental”.

5.2. Análisis social sobre la capacidad de los funcionarios municipales en el municipio de Guastatoya, departamento del Progreso.

Es importante mencionar que todo municipio perteneciente a los departamentos del interior de la República, se encuentran con ciertos sesgos en cuanto a su pleno desarrollo, ello porque los procesos de descentralización no son completos y eficientes, con lo cual municipios como el de Guastatoya padecen de complicaciones para desarrollarse socioeconómicamente.

Sin embargo, estos letargos en el desarrollo de las comunidades no son solo producto de lo distantes que se encuentran de la capital del país, sino que influyen factores como la poca capacidad de gestión que reflejan las municipalidades, producto ello, de la mala escogencia del personal municipal o de la inobservancia de los procesos legales de contratación de dichos servidores municipales. Ambas situaciones se reflejan en la ineficiente prestación de servicios públicos vitales.

Sobre este último aspecto es importante detenerse, y analizar las deficiencias estructurales en cuanto al personal perteneciente a la municipalidad del municipio de Guastatoya del departamento del Progreso, sobre todo aquellas que se relacionan directamente con la capacidad de los funcionarios municipales; dentro de dichas circunstancias se pueden mencionar:



No se respetan los lineamientos de contratación; es evidente que en la mayoría de las municipalidades no se siguen los procesos legales de selección de personal, en el sentido que se contratan en muchos casos a personas allegadas a las más altas esferas del poder municipal, con lo cual no se cumplen los requisitos mínimos del perfil del trabajador municipal.

El municipio de Guastatoya no es la excepción, con lo cual personas asumen cargos de dirección sin tener la experiencia y los conocimientos necesarios, afectando así la prestación de servicios vitales para las comunidades.

Los partidos políticos asumen el rol del departamento de recursos humanos dentro de la municipalidad; es un mal recurrente que cada administración municipal que toma posesión de los cargos dentro del municipio contrate a sus correligionarios antes que, a cualquier otra persona, ello sin importar la capacidad profesional e idoneidad.

Este procedimiento lo realizan los partidos políticos antes de llegar al poder, ofreciendo plazas dentro de las municipalidades en el caso de ganar los comicios municipales. No se respeta la carrera municipal; los procesos de ascenso y contratación de personal, no se hace con base al servicio prestado dentro de la institución, más bien la corporación municipal o el alcalde contratan a las personas que mejor les convenga.

No existe dentro de la municipalidad de Guastatoya, un registro o historial confiable de los trabajadores municipales, para establecer los méritos y faltas de cada uno de ellos. Se crean constantemente departamentos o puestos de trabajo innecesarios; una de las estrategias de las municipalidades, es la creación de policía municipal o policía municipal de tránsito, en ambos casos se contrata personal no tan apto para el puesto.



En el caso del municipio de Guastatoya, la Policía Municipal de Tránsito se implementó en el año 2014, bajo la justificación de que las calles del municipio eran un desorden, sin embargo, la situación no ha variado mucho y el personal de dicha dependencia no está capacitado para lidiar profesionalmente con los ciudadanos.

La percepción de compadrazgo que refleja la municipalidad; hace que muchos profesionales capacitados no ingresen su hoja de vida al proceso de selección, ello porque saben que es muy normal que los puestos municipales sean otorgados a las personas allegadas al partido político respectivo o al alcalde electo.

Muchos de los jóvenes en el municipio de Guastatoya prefieren no someterse al proceso de selección dentro de la municipalidad, ello porque saben que, si no se colaboró con el partido que ostenta el poder municipal, difícilmente conseguirán una plaza dentro de la comuna. Se despide personal sin justificación técnica; para cumplir con sus propósitos políticos, las autoridades municipales retiran personal capacitado, afectando de esta forma la prestación de los servicios públicos básicos.

Las municipalidades se ven inmersas en distintas disputas legales en materia laboral, en donde los extrabajadores demandan la reinstalación o el pago de sus prestaciones de ley, este factor de despido injustificado hace que el conglomerado de empleados municipales se depure para mal, porque llegan trabajadores de mala calidad y en consecuencia deben abandonar los puestos personas que efectivamente estaban cumpliendo de forma eficiente con sus funciones. Las corporaciones municipales tienen intereses alejados al beneficio del municipio; uno de los grandes problemas es la



utilización de recursos municipales en pro de equipos de futbol, cuestión que se realiza en el municipio de Guastatoya.

Esta circunstancia es totalmente improcedente, porque al financiar actividades deportivas como esta, se desatienden otras necesidades básicas de la población del municipio de Guastatoya. El escaso control de los puestos municipales; la Contraloría General de Cuentas no tiene la capacidad operativa de realizar un escrutinio eficaz sobre los procesos de contratación de personal en las comunas, ello provoca que los parámetros de selección y contratación sean constantemente inobservados.

No es ninguna casualidad que las municipalidades adopten puestos fantasmas, o creen puestos ah-hoc para sus conocidos, con ello saturan de personal innecesario y poco eficiente a las comunas respectivas; en Guastatoya ello puede ser palpable, más no comprobable, en el sentido que debe existir un censo confiable y detallado de los puestos de trabajo dentro de la municipalidad, para realizar una aseveración de forma tajante.

Se desvirtuó la naturaleza de los sindicatos; los trabajadores municipales utilizan el poder sindical como herramienta para coaccionar a la parte patronal, desatendiendo sus funciones a sabiendas que no podrán ser removidos de sus puestos en relación al resguardo que les brinda el sindicato respectivo.

Esto en la municipalidad de Guastatoya como en la mayoría del país, evidencia y muestra un desinterés por la parte trabajadora municipal, prestando un servicio deficiente, todo ello en detrimento de la prestación de los servicios públicos para la población. La desnaturalización sindical, provoca que muchos trabajadores de la



municipalidad de Guastatoya se aprovechen de esta condición y se abstengan a cumplir con sus obligaciones.

En todo caso, las deficiencias en la capacidad de los funcionarios públicos de la Municipalidad del municipio de Guastatoya del departamento del Progreso se circunscriben en:

- a) Las obras y proyectos que ejecuta la comuna siempre dependen del factor político, en el sentido que muchas veces se prioriza lo visible y no lo necesario.
- b) Las políticas públicas municipales se planifican como planes de gobierno y no de Estado, por lo cual no trascienden de gobierno a gobierno.
- c) El empleado municipal no se dignifica como debería ser, sobre todo en el aspecto de la seguridad laboral.
- d) Existen focos de corrupción dentro de la municipalidad, sin embargo, son difíciles de demostrar porque no existen procesos de auditorías externas sobre la administración municipal actual.
- e) Las administraciones pasadas y actuales realizaron procesos de contratación sin un estudio técnico, por lo cual mucho del personal que labora dentro de la Municipalidad de Guastatoya no reúne los requisitos indispensables para optar a dichos cargos.
- f) Existen casos en los cuales personas que tienen estudios en cierta rama de la ciencia, laboran en puestos totalmente distintos a sus conocimientos profesionales.
- g) Existe infravaloración dentro del personal municipal.



h) Asimismo, existe sobrevaloración del personal, en el sentido que hay puestos gerenciales o de mando, ocupados por personas con un perfil que no satisface los requerimientos del puesto. (Ley del servicio Municipal de Guastatoya Loc. Cit)

5.3. Falta de cumplimiento de los artículos 9 y 10 establecidos en la Ley de Servicio Municipal Decreto 1-87 del Congreso de la República para la adecuada selección de personal de servidores públicos de la Municipalidad de Guastatoya Departamento del Progreso

Al efecto, el artículo 9 del Decreto Número 1-87 del Congreso de la República Ley de Servicio Municipal establece que: "La Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, debe estar integrada por un Director quien tendrá la representación legal de la oficina, un subdirector y el demás personal indispensable para su funcionamiento en toda la república. Podrán crearse las oficinas regionales que sean necesarias."

La norma legal anterior, supone el cumplimiento en todas las municipalidades de crear órganos de carácter administrativo por mandato jurídico con el objeto de organizar de manera competente al personal que esté al servicio del funcionamiento de un municipio y el desarrollo de su población. Asimismo, en virtud de lo preceptuado en otros artículos en los que establece que debe existir una oficina asesora de recursos humanos que se encargue de la contratación del personal necesario y requerido para trabajar a cargo de las municipalidades, establece también la forma en cómo deben estar estructuradas dichas oficinas.



Es notable la diferencia entre el sector privado y público, ya que mientras el sector privado tiene la libertad legal y administrativa para disponer del recurso humano y la forma en que constituirá a los encargados para hacerlo, en el sector público, específicamente en el tema de municipalidades que es el que interesa en la presente investigación, regula con claridad de forma expresa e imperante, no sólo la oficina asesora en la materia que poseerán, sino los puestos principales que estas deben poseer para su funcionamiento, delegando la principal responsabilidad en un Director al que asigna la representación legal de la oficina para actuar en cualquier delegación departamental relacionada a la materia, así como a un subdirector como segundo rango de mayor importancia en dicha Oficina.

Por su parte, el artículo 10 Decreto Número 1-87 del Congreso de la República Ley de Servicio Municipal regula que: "Para ser nombrado Director y Sub-Director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, se requiere ser persona de reconocida honorabilidad y además llenar los requisitos siguientes:

- a) Ser guatemalteco, mayor de treinta años y encontrarse en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.
- b) Poseer título universitario y acreditar conocimientos técnicos en administración de personal y experiencia mínima de dos años en administración municipal.
- c) Ser colegiado activo."

En el artículo que antecede se puede observar con mayor detenimiento la amplitud que la norma hace respecto a los cargos principales de la Oficina Asesora de Recursos



Humanos de las Municipalidades, para los cuales regula de forma expresa determinados requisitos que deben cumplir para optar al nombramiento de dichos cargos. Sin embargo, al igual que en la mayoría de casos en los requisitos que impone la ley para un funcionario público, los detallados en la presente norma son escasos y poco determinantes en cuanto a los conocimientos requeridos para los puestos, tomando en cuenta que tienden a ser de carácter muy general, no son muy exigentes en cuanto a capacidades y no existe una norma que sancione la falta de su cumplimiento o bien, que depure cargos por la razón de no cumplir con el propósito de los requisitos para los cuales fueron creados.

Debido a estas causas, en la Municipalidad de Guastatoya, tal y como se ha tratado a lo largo del presente capítulo, los cargos públicos han sido otorgados con base en el acercamiento hacia algún partido político y no de acuerdo a los requisitos estipulados en ley. Mucho menos se ha llevado a cabo la correcta selección del personal que trabaja al servicio de la Municipalidad, precisamente porque desde los cargos principales no se actúa en plena observancia de los requisitos, sino que tanto Director como subdirector han sido elegidos por algún tipo de simpatía o cualquier otra causa no regulada en ley.

La importancia de la elección de los puestos regulados en los artículos 9 y 10 del Decreto Número 1-87 del Congreso de la República Ley de Servicio Municipal, radica en la correcta elegibilidad de los mismos mediante el estricto cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto, ya que esto conllevaría a una mejor selección del resto de personal al servicio del municipio, la correcta aplicación de normativas municipales en virtud de su comprensión y adaptación por medio de los conocimientos



técnico profesionales de la persona que las reciba y delegue y por ende, una mejor organización municipal.

En el transcurso del tiempo, ha sido de amplia discusión el análisis jurídico que al respecto merece la honorabilidad como requisito para optar a un cargo público, debido a que ninguna ley define con claridad qué es lo que incluye o debe poseer una persona para ser catalogada como honorable, lo cual tampoco ha sido fácil legislar en virtud que constituye un aspecto subjetivo de la persona humana y al hacerlo implicaría que se juzgue la moral o la perspectiva de un ser humano y su capacidad para ocupar un cargo público de acuerdo a los valores, principios, moral y una serie de cualidades internas de la persona.

Otra de los requisitos que se solicitan para los directores y subdirectores de las oficinas asesoras de recursos humanos de las municipalidades que han sido ampliamente criticados, es lo relacionado a la exigencia que los postulantes “posean un título universitario que acrediten sus conocimientos técnicos en administración de personal, más la experiencia mínima de dos años en administración municipal,” pues de conformidad con todo lo que se ha expuesto de la Municipalidad de Guastatoya, estos títulos no son requeridos siempre, es decir, que en muchos periodos municipales se ha determinado la falta de capacidad de los funcionarios que ejercen este tipo de cargos.

Lo anterior radica en que las oficinas principales están a cargo de personas que no tienen los conocimientos básicos para administrarlas ni administrar a su personal, ni poseen conocimientos técnicos para llevar a cabo un buen funcionamiento de la gestión administrativa que se realiza en el municipio, además que tampoco es exigida



la experiencia que la ley exige, pues en repetidas ocasiones se ha observado que en Guastatoya pasan a ocupar los principales cargos municipales quienes apoyaron en campaña política al alcalde electo o personas muy cercanas a los principales financistas.

Por lo que es poco frecuente determinar que las personas que ocupan los cargos jerárquicos más altos en estas oficinas efectivamente sean las personas idóneas laboralmente para estar al frente, debido a que si no poseen un título académico que acredite sus conocimientos, tampoco tendrán un número de colegiado activo que los respalde.

De esta manera, el único requisito que llegan a cumplir sin ningún inconveniente la mayoría de los cargos públicos en la Municipalidad de Guastatoya es el hecho de la nacionalidad, pues el carácter de guatemalteco lo poseen adquirido desde su nacimiento en el país. Esto provoca una deficiencia municipal en cuanto a la gestión administrativa, pues provoca que la mayor parte del personal al servicio del municipio no cumpla con las características que cada puesto requiere y esto a su vez, impacta en una baja participación ciudadana en cuanto a la política, debido a que los puestos en su mayoría ya están ocupados, incluso antes de tomar posesión.

Otra de las consecuencias de no tener al personal correcto y capaz según los requisitos establecidos en ley, desemboca en la vida de los vecinos del municipio, pues puede generar que las gestiones que cada uno de ellos realice sean resueltas en procesos lentos, deficientes o no resueltas de conformidad con lo que proceda para cada caso en particular.



Lo anterior también produce un proceso de desarrollo municipal más lento, lo cual también impacta de forma negativa en la economía del municipio, pues lo hace menos competente respecto a otros que sí cumplan con los requisitos establecidos en la ley. Mencionando, además, que la falta de desarrollo municipal provoca a su vez, falta de desarrollo comunal y de sus habitantes, pues carecen de oportunidades que les permita el adecuado desenvolvimiento en la sociedad más allá de su circunscripción municipal.

Por lo tanto, es necesario que se audite de forma estricta el cumplimiento no sólo de los artículos 9 y 10 del Decreto Número 1-87 del Congreso de la República Ley de Servicio Municipal, sino una exhaustiva revisión a normas que establezcan requisitos para optar a cargos públicos en cualquiera de sus formas y modalidades, pues las existentes no son suficientes para garantizar su cumplimiento veraz ni el desempeño funcional de los mismos.

Es imperante, que se desarrollen las auditorías establecidas para el efecto, ya que se necesita que por parte de la Contraloría General de Cuentas pueda erradicarse todo acto de corrupción que provoque que en la Municipalidad de Guastatoya los cargos públicos estén ocupados por personas no capaces y, al contrario, por personas que por la misma cercanía al gobierno municipal haya conseguido dichos puestos.

Al igual que es necesaria en estos casos, la auditoría social por parte de los vecinos del municipio de Guastatoya para que se pueda ejercer un tipo de presión social hacia las personas que estén al frente. Esto coadyuvaría de alguna manera a que los partidos



políticos electos, no ejerzan actos de corrupción al colocar a sus allegados y financistas en los cargos públicos tratados en el presente capítulo.

Así mismo se recomienda agregar un requisito masal articulo para que el puesto tenga una mayor exigibilidad y compromiso para asi poder asegurar que las personas que se elijan por medio de la selección personal sea la más adecuada, el requisito que se podría agregar seria de añadirle un grado de Postgrado ya que no muchas personas poseen ese grado y seria lo más adecuado puesto que va de la mano con dicha plaza.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Los funcionarios y empleados públicos deben cumplir con ciertos requisitos para ocupar dichos cargos, los cuales se encuentran regulados principalmente en la Constitución de la República de Guatemala y en las demás leyes de servicio civil, no obstante, en la actualidad dichos requisitos no son observados al momento de contratar a las personas que ocuparan un cargo de servidor público, en virtud que, quienes ocupan dichos puestos, no son idóneos o idóneas para el mismo.

Dicha problemática se evidencia en la municipalidad de Guastatoya del departamento de El Progreso, específicamente, en la contratación del director y subdirector de recursos humanos de dicha municipalidad, en virtud que, las personas que ha ocupado dichos cargos deben reunir los requisitos contenidos en el Artículo 10 de la Ley de Servicio Civil Municipal.

Como corolario de lo anterior, es evidente que, es necesario observar los requisitos contenidos en la ley citada, en virtud que el director y subdirector de recursos humanos, debe crear los procesos de selección de todo el personal que ocupara un puesto en la administración municipal, así como establecer los perfiles adecuados para el efecto, con el objeto que en la municipalidad de Guastatoya del departamento de El Progreso, laboren personas capaces, idóneas con vocación de servicio, que garanticen a la población una atención de calidad.



BIBLIOGRAFÍA

- Franco, Y. A. (11 de 12 de 2019). Estudiantes x Derecho. Obtenido de
Estuderecho.com: <https://www.estuderecho.com>
- Gaona, P. E. (2008). Derecho municipal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Autónoma de México.
- Gordillo, A. (2013). Teoría general del derecho administrativo. Argentina: Fundación de
Derecho Administrativo.
- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible. (2014). iepades.com. Obtenido de
http://iepades.com/wp-content/uploads/2013/10/sp_poder-local.pdf
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2016). La administración pública . México:
Universidad Autónoma de México .
- Morales, A. d. (2012). Derecho Administrativo I. México : Red Tercer Milenio.
- Municipalidad de Frerina. (15 de 02 de 2020). Capital del patrimonio cultural de
Atacama, Municipio. Obtenido de Funciones y Atribuciones.cl:
<https://imfreirina.cl/municipio-funciones-atribuciones/>
- Municipalidad de Quinchao. (15 de 02 de 2020). Funciones Municipales. Obtenido de
municipalidadquinchao.cl: <http://www.municipalidadquinchao.cl/portal/funciones-municipalidades.html>
- Orozco, A. P., & Richter, M. P. (2010). Derecho constitucional. Guatemala: Pereira.



Peña, G. A. (20 de 02 de 2020). Funciones de los concejales. Obtenido de eltiempo.com: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-737634>

Porto, J. P., & Gardey, A. (16 de 02 de 2020). Definición de alcade. Obtenido de Definicion de alcalde: <http://definicion.de/alcalde/>

Ruiz, J. F. (2016). Derecho administrativo . México: Insituto de Investigaciones Jurídicas .

Vásquez, C. L. (16 de 02 de 2020). El siglo de Torreón. Obtenido de ¿Qué es un síndico municipal?: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/44294.que-es-un-sindico-municipal.html>