

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



**MEDIOS DE CONTROL DEL EJERCICIO
DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

KARIN VERÓNICA GÓMEZ ESCOBAR

GUATEMALA, ABRIL DE 2008.

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

**MEDIOS DE CONTROL DEL EJERCICIO
DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

TESIS

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

Por

KARIN VERÓNICA GÓMEZ ESCOBAR

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, abril de 2008.



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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Héctor Manfredo Maldonado
Vocal:	Lic. Héctor David España Pinetta
Secretario:	Lic. Carlos Humberto de León Velasco

Segunda fase:

Presidente:	Lic. Edwin Leonel Bautista Morales
Vocal:	Lic. Rafael Morales Solares
Secretario:	Lic. Helder Ulises Gómez

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



L I C . **JUAN ENRIQUE RUCH MOLINA**
A B O G A D O Y N O T A R I O
COLEGIADO No. 5,380

Ciudad de Guatemala, 19 de febrero de 2008

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



Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento al nombramiento emitido, he procedido a asesorar el trabajo de investigación de grado de la bachiller **Karin Verónica Gómez Escobar**, el cual fue titulado «**Medios de control del ejercicio del poder público municipal**», razón por la cual me permito presentarle mi dictamen de conformidad con lo que determina el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en la siguiente forma:

A) En atención a los requisitos contenidos en el Artículo treinta y dos del Normativo referido, presté mi asesoría a la bachiller **Karin Verónica Gómez Escobar** para la adecuación y desarrollo de su plan de trabajo, tanto en la metodología a observar, así como en lo referente a la bibliografía y sobre las técnicas de investigación para su redacción.

B) Al conocer las inquietudes de la tesis y lo que se pretendía alcanzar con el desarrollo de la misma se delimitó el objeto del área de investigación y se dieron algunas ideas para el enfoque del tema, y determinar la incidencia de los medios de control municipal y conocer sus motivaciones para dicho actuar. De acuerdo con el avance de la investigación se programaron reuniones para el examen del trabajo.

C) En lo que refiere al aspecto formal, la redacción del trabajo se hace en un estilo claro y sencillo y en cuanto a su contenido, dado la relevancia del tema, el suscrito estima que conlleva un importante aporte para la administración pública municipal y para la población en general.

D) La ponente hizo uso, en forma amplia, de variada fundamentación doctrinaria, sintetizando en buena manera lo analizado. Utilizó el método explicativo por medio del que se dio a conocer las relaciones que se suceden entre gobernantes y gobernados. Asimismo, se auxilió del método deductivo para conocer e identificar si la eficacia o no de

BUFETE JURÍDICO: 5A. AVENIDA 10-68, ZONA 1, OFICINA 406, EDIFICIO HELVETIA

GUATEMALA, CENTRO AMÉRICA

TELÉFONO: 55688899

L I C . JUAN ENRIQUE RUCH MOLINA
A B O G A D O Y N O T A R I O
COLEGIADO NO. 5,380



los medios para el control del ejercicio del poder público municipal inciden positiva o negativamente en la legitimación del ejercicio de dicho poder. El método inductivo se utilizó para conocer de forma particular las limitantes que afrontan los gobernados-administrados para redargüir las resoluciones emitidas por la autoridad municipal.

E) La bachiller aborda el tópico de la investigación desde el estudio de la administración pública y organización pública del Estado de Guatemala, el municipio y administración municipal, derechos y obligaciones del vecino ante el gobierno municipal para concluir con los medios de control del ejercicio del poder público municipal.

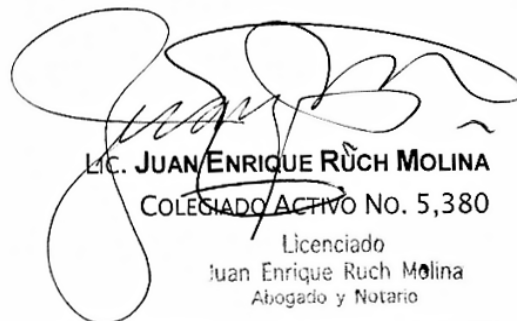
F) La mayor participación del vecino implica, necesariamente, un mejor y eficaz ejercicio del poder público municipal, aunque ello puede, en algún momento, desestabilizar la gobernabilidad del municipio al no coincidir las decisiones del poder municipal con los intereses de la colectividad.

G) Es de resaltar una de las conclusiones de la bachiller Karin Verónica Gómez Escobar, al establecer que los Concejos Municipales deben poner especial atención al financiamiento y promoción de la educación es sus diferentes niveles en búsqueda de reducir la brecha del analfabetismo, como lo promueve actualmente y de manera exitosa la Municipalidad de Santa Catarina Pinula.

Por lo expuesto, doy mi **opinión favorable** aprobando el trabajo de tesis, por estimar que reúne con suficiencia los requisitos necesarios para **ser presentado y defendido en el Examen Público** correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Atentamente,



LIC. JUAN ENRIQUE RUCH MOLINA
COLEGIADO ACTIVO NO. 5,380
Licenciado
Juan Enrique Ruch Molina
Abogado y Notario

BUFETE JURÍDICO: 5A. AVENIDA 10-68, ZONA 1, OFICINA 406, EDIFICIO HELVETIA

GUATEMALA, CENTRO AMÉRICA

Teléfono: 55688899

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinticinco de febrero de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) JORGE RAÚL ARROYAVE REYES**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **KARIN VERÓNICA GÓMEZ ESCOBAR**, Intitulado: **"MEDIOS DE CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL"**.

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

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

cc. Unidad de Tesis
MTCL/ragm



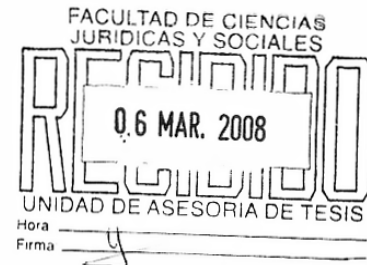
Jorge Raúl Arroyave Reyes

Abogado y Notario



Guatemala, 5 de marzo de 2008

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



Licenciado Castillo:

Con mi atento saludo, me dirijo a usted en cumplimiento de lo regulado en el artículo 32 del Normativo para el Examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, con el objeto de emitir dictamen sobre el trabajo de tesis de la estudiante **Karin Verónica Gómez Escobar**, intitulado «**Medios de control del ejercicio del poder público municipal**».

a) Con base en lo prescrito en el Normativo referido, procedí a revisar el trabajo de investigación de la bachiller **Karin Verónica Gómez Escobar**, tanto en la metodología que utilizó, así como en lo referente a la bibliografía y sobre las técnicas de investigación para su redacción.

b) Se orientó a la estudiante sugiriendo alguna bibliografía y cambios en la redacción en el trabajo de investigación para que la estudiante alcanzara los objetivos y el desarrollo de la misma, se verificó la delimitación del área de investigación. Para la realización de lo anterior se sostuvieron varias reuniones de trabajo.

c) En cuanto al aspecto formal, la redacción del trabajo se hace en un estilo claro y sencillo y en su contenido, el cual para el suscrito resulta ser un aporte para la función pública municipal.

d) La bachiller hizo uso de los métodos y técnicas de investigación científica acordes a su trabajo, utilizando el método explicativo a través del cual se dio a conocer las relaciones que se suceden entre gobernantes y gobernados, del método deductivo para conocer e identificar si la eficacia o no de los medios para el control del ejercicio del poder público municipal inciden positiva o negativamente en la legitimación del ejercicio de dicho poder, el método inductivo se utilizó para conocer de forma particular las limitantes que afrontan los gobernados-administrados para redargüir las resoluciones emitidas por la autoridad municipal.

Jorge Raúl Arroyave Reyes

Abogado y Notario



e) La bachiller aborda el tópico de la investigación desde el estudio de la administración pública y organización pública del Estado de Guatemala, el municipio y administración municipal, derechos y obligaciones del vecino ante el gobierno municipal para concluir con los medios de control del ejercicio del poder público municipal.

f) Las conclusiones de la bachiller Karin Verónica Gómez Escobar, tienen relación con el marco teórico de la investigación.

En virtud de lo anterior, en mi calidad de revisor dictamino que es procedente aprobar el trabajo de investigación por reunir las condiciones y requisitos necesarios para **ser presentado y defendido en el Examen Público** correspondiente.

Atentamente,



Jorge Raúl Arroyave Reyes
Abogado y Notario
Colegiado 4905
7^a. Avenida 7-78, Zona 4
Edificio Centroamericano
5^o. Nivel, oficina 501

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, ocho de abril del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del
(de la) estudiante KARIN VERÓNICA GÓMEZ ESCOBAR, Titulado "MEDIOS DE
CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL" Artículo 31 Y 34
del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales
y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/ragm





DEDICATORIA

A DIOS

Luz y fuerza de mi vida, que me cubrió con su manto divino y me llenó de bendiciones para culminar una de mis metas.

A MIS PADRES

Oscar Sebastián Gómez (Q.E.P.D) y María Nicolasa Escobar de Gómez (Q.E.P.D), como un reconocimiento al esfuerzo y sacrificio por ellos emprendido. Por el maravilloso legado de valores y principios, en mí inculcados.

A MIS HERMANAS y

HERMANOS

Por su invaluable abnegación y apoyo recibidos en todo momento, por guiarme y tomarme de la mano conduciéndome por el camino correcto y hacer de mí la profesional que hoy soy. Mi triunfo es el de ustedes.

A MI FAMILIA MUNICIPALISTA

DE SANTA CATARINA PINULA Especialmente a mi amigo, Lic. José Antonio Coro García, Alcalde Municipal: con profunda admiración y respeto por su carrera ejemplar y como una humilde muestra de agradecimiento por permitirme servir a la población y fomentar en mí la vocación municipalista.

A LA GLORIOSA Y TRICENTENARIA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	(i)
--------------------	-----

CAPÍTULO I

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUATEMALA

1.1. La Administración pública	01
1.1.1. Definición.....	04
1.1.2. Principios de la actuación de la Administración pública	06
1.1.2.1. Centralización	08
1.1.2.2. Descentralización	10
1.1.2.3. Desconcentración	13
1.1.2.4. Autonomía administrativa	14
1.2. Organización pública del Estado de Guatemala	16
1.3. Conclusiones del capítulo	21

CAPÍTULO II

2. MUNICIPIO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

2.1. El municipio	23
2.1.1. Antecedentes	23
2.1.2. Definición.....	28
2.2. La autonomía municipal.....	32
2.3. La administración municipal.....	37
2.4. Sistemas de gobierno municipal	43
2.5. Conclusiones del capítulo	47

CAPÍTULO III

3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL VECINO ANTE EL GOBIERNO MUNICIPAL

3.1. Democracia y participación	49
3.2. El vecino	52
3.3. Derechos y obligaciones políticas del vecino	56
3.4. Derechos y obligaciones administrativas del vecino	61
3.4.1. Derecho de petición	63
3.4.2. Acceso a las dependencias públicas	66
3.4.3. Acceso a los archivos y registros estatales	67
3.4.4. Publicidad de los actos administrativos	68
3.4.5. Derecho de defensa	70
3.5. Conclusiones del capítulo	73

CAPÍTULO IV

4. MEDIOS DE CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

4.1. Poder	75
4.2. Poder público municipal	77
4.3. Gobierno local y poder local	79
4.4. Medios para el control del ejercicio del poder público municipal	84
4.4.1. Medios jurídicos	85
4.4.2. Medios no meramente jurídicos	90
4.5. Datos relevantes del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento Guatemala	91
4.6. El control del ejercicio del poder público municipal en el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento Guatemala	94



Pág.

4.6.1. Recurso de revocatoria. Expediente número 000444-2006	94
4.6.2. Apelación de sentencia de amparo. Expediente 1782-2002	96
4.6.3. Inconstitucionalidad general. Expediente No. 1031-2000	100
4.6.4. Diagnóstico del control del ejercicio del poder público municipal	103
4.7. Conclusiones del capítulo	105
 CONCLUSIONES	 107
RECOMENDACIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	111



INTRODUCCIÓN

El proceso del ejercicio del poder público y su necesario control, ha ocupado el tiempo de los más eminentes politólogos y estadistas. El ejercicio del poder público, al igual que la democracia, parece transitar por ciclos reiterativos que van desde la concentración del poder en un grupo de gobierno sumamente reducido para luego pasar a sistemas de descentralización. Así la democracia ha transitado de la democracia directa, en la antigua Grecia, a la democracia representativa, a partir del sistema de gobierno implantado en los Estados Unidos de América (a finales del siglo XVIII).

Gobernantes y gobernados acomodan y reacomodan sus derechos e intereses de manera periódica, lo que ha dado lugar a la concentración del poder (como sucedió con el nacimiento del Estado moderno en Europa a finales del siglo XV) como mecanismo de hegemonía; posteriormente, a mediados del siglo pasado los gobernados reclaman mayor participación en la gestión de los asuntos públicos y es ante dicha exigencia que resurge el tema de la descentralización del poder y de hacer virar la democracia representativa a una democracia que se asemeje más a la democracia plena.

Es por ello que la mayoría de autores, desde el nacimiento del Estado moderno, se han dedicado al estudio del control del poder público, enfocado a la triada de poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial y, muy recientemente, al estudio de las funciones de los noveles órganos de control y defensa del orden constitucional (Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Procurador de los Derechos Humanos, Ministerio Público y Contraloría General de Cuentas). Sin embargo, al producirse el proceso de descentralización del ejercicio del poder público nace el poder público municipal (aunque es necesario aclarar que el municipio en la historia de Guatemala aparece con el nombre de *Ayuntamiento* desde inicios del siglo XVI). Siendo que existen pocos estudios enfocados al control del poder público municipal tanto desde el ámbito institucional (como podría ser el control que ejerce la Contraloría General de Cuentas) como desde el ámbito ciudadano.



El poder público municipal es la parcela de poder que ejerce el Concejo Municipal dentro de los límites jurisdiccionales del municipio y en congruencia con las atribuciones y competencias que le confiere la Constitución Política de la República y la legislación específica, todo con base en la autonomía que le es reconocida. Respecto del régimen municipal, la Constitución Política de la República lo legisla en los artículos 253 al 262. Allí se establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y que entre otras funciones le corresponde la de elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. El gobierno municipal es ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, esta conformación nos indica que en los municipios los gobiernos son colegiados, se produce un co-gobierno entre todos sus integrantes. Dichos representantes son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

En razón de lo anterior, la presente investigación se adentra a determinar cuáles son los medios de control del poder público municipal y si en su ejercicio son eficaces o no. La importancia dicho diagnóstico radica en brindar al ciudadano un catálogo de medios para controlar el ejercicio de dicho poder y brindar una serie de recomendaciones que permitan fortalecer su control y transparentar el ejercicio del mismo.

Así, como problema de la presente investigación se cuestionó: ¿Cuáles son los medios que prevé la legislación guatemalteca para el control del ejercicio del poder público municipal? ¿Es eficaz el ejercicio de los medios de control del poder público municipal? Como problema periférico se formuló: ¿Existen otros medios no meramente jurídicos que permitan fiscalizar el ejercicio del poder público municipal?

La unidad de análisis fue: a) ámbito personal: Los sujetos que constituyeron la unidad de análisis fueron los ciudadanos vecinos del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala; b) ámbito geográfico: la investigación tuvo como ámbito geográfico el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de



Guatemala, y, c) ámbito temporal: la investigación tuvo como ámbito temporal el segundo semestre del año 2007.

Las hipótesis que se formularon, como respuesta previa a la formulación del problema, fueron: a) los medios que prevé la legislación guatemalteca para el control del ejercicio del poder público municipal son: el recurso de revocatoria; el recurso de reposición, el proceso contencioso administrativo, las consultas a vecinos, el proceso de amparo y la acción de inconstitucionalidad sobre reglamentos y disposiciones de carácter general; b) los medios de control del poder público municipal son efectivos más no eficaces, pues no todos los ciudadanos-vecinos conocen los medios para oponerse a las resoluciones emanadas de las autoridades del municipio y, de igual forma, la eficacia radicaría en que la misma existencia y operatividad de los controles inhibiera a la autoridad municipal de abusar de sus facultades, mientras que la efectividad radica en la prevención de la ejecución de una disposición ilegal o en la reparación del derecho vulnerado, y c) además de los controles regulados en la legislación los medios de comunicación se han constituido como un eficaz mecanismo de denuncia y control del ejercicio del poder público municipal. Las elecciones generales para nuevos concejos municipales también se pueden constituir como un control *a posteriori* de los actos del gobierno municipal de turno.

Los objetivos de la investigación fueron: I. General: determinar cuáles son medios para el control del ejercicio del poder público municipal y la eficacia de los mismos. II. Específicos: a) establecer cuáles son los medios para el control del poder público municipal; b) realizar un diagnóstico respecto de la eficacia de los medios de control del poder público municipal en el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, y, c) determinar si los ciudadanos-vecinos del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala conocen los medios de los que disponen para el control del ejercicio del poder público municipal.

El marco teórico y los supuestos que fundamentaron la investigación fueron: a) la autonomía municipal, entendiendo esta como la capacidad que se le reconoce a las entidades territoriales locales para que decidan respecto de los asuntos que se vinculan a sus propios intereses los cuales son comprendidos dentro del contexto de



un Estado unitario y representativo; b) el poder público municipal, que consiste en el conjunto de facultades y deberes que ejerce la administración municipal dentro de los límites de su territorio y que tiene como destinatarios a los gobernados-vecinos que habitan dicha circunscripción, cuyo ejercicio está sujeto a controles formales y no meramente formales; c) la descentralización, que es una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de Derecho público, la cual les permite crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia, y, d) el Estado de Derecho, cuyos principios consisten en el respeto a la supremacía constitucional, la igualdad de las personas ante la ley y el pleno sometimiento de gobernantes y gobernados a la normativa vigente, en cuyo modelo los poderes públicos y su actividad son regulados con base en normas generales que tienen como asidero la soberanía popular.

Por sus alcances, que son limitados al municipio que se estudió, la investigación es de tipo aplicada. Para su desarrollo se utilizó el método deductivo, que permitió conocer e identificar la eficacia o no de los medios para el control del ejercicio del poder público municipal y su incidencia positiva o negativamente en la legitimación del ejercicio de dicho poder, y el método inductivo, que permitió conocer de forma particular las limitantes que afrontan los gobernados-administrados para redargüir las resoluciones emitidas por la autoridad municipal. Con el fin de recabar información tanto documental como de campo se utilizaron las técnicas de investigación frecuentes como la entrevista y las técnicas bibliográficas y documentales, que permitieron formar el marco teórico y doctrinal de la investigación.

La investigación se dividió en cuatro capítulos. El primero «Administración pública y organización pública del Estado de Guatemala», incursiona en el tema del ejercicio del poder público desde su ámbito estatal y la manera en que se organiza el Estado de Guatemala para cumplir con sus diferentes funciones administrativas. El capítulo dos «Municipio y Administración municipal», desarrolla la evolución histórica del municipio, el principio de autonomía municipal, la manera en que se administra el poder municipal y los diferentes sistemas de gobierno municipal.



El tercer capítulo «Derechos y obligaciones del vecino ante el gobierno municipal», aborda la segunda faceta del poder público: el control. Este último aspecto parte de conocer los derechos y obligaciones que la legislación reconoce al vecino y las diferentes manifestaciones de los mismos. El cuarto capítulo «Medios de control del ejercicio del poder público municipal», bosqueja los alcances e implicaciones del término poder, definiendo el poder público municipal y su relación con el poder local dentro de un Estado democrático de Derecho. En este capítulo se entran a conocer casos concretos por medio de los cuales los vecinos se han opuesto a las resoluciones del gobierno municipal y se diagnóstica, con base en los mismos, si los medios de control en este ámbito son o no eficaces.

Finalmente se emiten las conclusiones y recomendaciones, por medio de las cuales se comprueban las hipótesis planteadas y se alcanzan, satisfactoriamente, los objetivos trazados.



CAPÍTULO I

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUATEMALA

1.1. La Administración pública

El concepto *Administración*¹ *pública* ha tenido una evolución interesante en el decurso histórico de la sociedad humana pudiéndose rastrear su origen hasta la Grecia de Platón y Aristóteles. Los temas tendentes a estudiar los fenómenos políticos fueron concurrentes para los filósofos antiguos, esto lo evidencian los autores citados con las obras *Politeia* (o *República*) y *Política*, en estas obras tratan de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía². Tanto *política* como *politeia*, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la cultura helénica. Entre los griegos, la *política* denotaba las cosas inherentes a la *polis*, en tanto que la *politeia* significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. Esa orientación que dieron a dichos términos fue acogida y remozada por otras culturas:

«La cultura románica asimiló la *politeia*, la transformó en *politia* y la heredó a los idiomas europeos como *policía*, *police*, *Policey* y *policy*, respectivamente en español, francés, alemán e inglés. En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Juan Enrique von Justi refirió que la voz *Policey* tenía dos sentidos: uno estricto y otro *lato*. El primero *comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de*

¹ Hugo Haroldo Calderón Morales al analizar el término administración como concepto general indica: «[...] la palabra administración etimológicamente viene del latín *Ad* y del verbo *Ministro-as-are*, administrar, servir, ejecutar, etcétera, y más singularmente del sustantivo *ministratio-ministrationes*, servicio, acto de servir. La preposición *ad rige acusativo*, de donde resulta *administrationem*, acerca del servicio administración, régimen, gobierno. Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar, gestionar, etcétera. Cicerón habla de *administrare provinciam*, *administrare bellum*, gobernar la provincia, dirigir la guerra, etcétera.» En: **Derecho administrativo**, 5a. ed., Guatemala, Ed. Estudiantil Fénix, 2002, pág. 3.

² Cf. Platón, **La República**, 2a. ed., 3a. reimpresión, México, Editores Unidos Mexicanos, 1992, y Aristóteles, **La Política**, 4a. reimpresión, España, Ed. Alba, 2001.



la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir. En el segundo significado, se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera, atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas.»³

La segunda acepción, a la que se hizo referencia, es la que da origen a la *ciencia de la policía* como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camerales*. Así, afirmo que, la ciencia de la policía fue aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores.

Dicha ciencia se siguió estudiando y fortaleciendo hasta llegar a la Alemania del siglo XIX. Lo que marcó el final de su estudio fue la aparición del libro de Lorenz von Stein denominado *Teoría de la administración*, a comienzos de 1864⁴. Los acontecimientos anteriores son referenciales únicamente a Alemania pues el tránsito de la *policía* hacia la *administración* se inició hacia finales del siglo XVIII, de lo cual da cuenta la Francia de vísperas de la caída del absolutismo. Pese a lo expuesto, la voz *administración* no se independiza del contenido de *policía*, que le permanece unida hasta mediados del siglo XIX.

La significación que actualmente se le da a la voz *Administración pública* fue concurrente con el nacimiento de los regímenes constitucionales y surgió de la mano y las ideas de Juan Carlos Bautista Bonnín quien exponía:

«[...] es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una

³ Guerrero Orozco, Omar, **Administración pública**, en: Laura Baca Olamendi, *et. al.*, **Léxico de Política**, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 1

⁴ Cf. Guerrero Orozco, **Ob. Cit.**; pág. 1.



predilección particular por la monarquías europeas. Se había extinguido el uso de policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, usándose desde entonces la noción de la Administración pública como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y el ciudadano.»⁵

Retomando las raíces grecolatinas, tanto de la voz *Polis* como *Políteia*, resulta evidente que la Administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. «Dicha *administración*, por principio, es una *cualidad* del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad.»⁶ Pese a que esa *cualidad*, a la que se hace referencia, comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la Administración pública consiste en la capacidad del Estado para producir la utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad:

«[...] la administración, propiamente dicha, se opone a la justicia civil, penal o administrativa; ésta protege al derecho turbado, aquella busca y realiza lo útil. El objeto de la Administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad. Lorenz von Stein explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del *subsidio* que le ofrece la colectividad. Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la Administración pública.»⁷

Conforme a lo expuesto se conceptuaba que la administración era la que formaba la acción propiamente del Estado, contenía todas las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social. Siendo que la administración no surge como un mero instrumento ya que está dotada de autoridad; pero la misma no es una autoridad ordenante sino ejecutiva. Con estos fundamentos

⁵ **Principios de administración pública**, 2a. Edición, 7a. reimpresión, París, Ed. Renaudiere, 1935, pág. 32.

⁶ Guerrero Orozco, **Ob. Cit.**; pág. 2.

⁷ **Ibíd.**



Juan Carlos Bautista Bonnin formuló la primera definición de Administración pública:

«La *Administración pública* es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público común.»⁸

1.1.1. Definición

Al delimitar qué se entiende por Administración pública, se debe tener presente que existen por lo menos dos sentidos de los cuales se puede partir para perfilar su contenido. «En su sentido estricto, con la misma nos referimos a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir sus fines; en su sentido *lato* debemos agregar que también implica los diversos órganos e instituciones que la conforman en cuanto ejercen la actividad administrativa, explican su estructura y modo de funcionamiento.»⁹

Desde una perspectiva amplia, José Luis Samayoa Palacios, indica que: «La Administración pública no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por sí solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir al engrandecimiento de la patria, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordinada.»¹⁰

Ignacio Burgoa Orihuela, al abordar el concepto de Administración pública, inicia por indicar: «La palabra administración tiene diversas acepciones, pues implica *servicio, dirección, manejo o gobierno* de conductas, actividades o bienes.»¹¹ Estima el autor que la Administración pública es el mismo gobierno del Estado que se ejerce

⁸ **Ob. Cit.**; pág. 91.

⁹ Guerrero Orozco, **Ob. Cit.**; pág. 3.

¹⁰ **La Administración pública**, en: Manuel Ballbé y Marta Franch, compiladores, **Manual de Derecho Administrativo**, Catalunya, España, Ed. Marqués Talleres Gráficos, 2002, pág. 109.

¹¹ **Diccionario de Derecho constitucional, garantías y amparo**, México, Ed. Porrúa, 2005, pág. 25.



a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o Primer Ministro según corresponda en cada régimen político. Sin embargo, el concepto de Administración pública no se agota en su sentido dinámico, pues también conlleva el conjunto de dichos órganos estatales que, dentro de su respectiva competencia, ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados estrechamente a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. Burgoa concluye afirmando: «La Administración pública también equivale a la función administrativa del Estado esencialmente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional.»¹²

Guillermo Cabanellas de Torres define a la Administración pública indicando que: «Es el Poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto le interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La *administración* puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones.»¹³

Manuel Ossorio por su parte define a la Administración pública como: «La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. || La entidad que administra. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo.»¹⁴

Calderón Morales al referirse a la Administración pública indica que es: «El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la Administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho administrativo.»^{15/16}

¹² **Ibíd.**, pág. 26.

¹³ **Diccionario jurídico elemental**, 14a. ed. Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, 2000, pág. 27.

¹⁴ **Diccionario de Ciencias Jurídicas**, Políticas y Sociales, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981, pág. 37.

¹⁵ **Ob. Cit.**; pág. 7.

¹⁶ Calderón Morales también señala: «Nosotros consideramos que la administración es una ciencia,



De lo expuesto y sin abandonar la división de su contenido en **amplio** e **estricto**. Concluyo que el concepto de Administración pública presenta dos aspectos: el *orgánico* y el *dinámico*. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa, y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es de servicio, de manejo y de gobierno de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de «cosa pública».

1.1.2. Principios de la actuación de la Administración pública

Con base en el Manual de Derecho Administrativo de Manuel Ballbé y Marta Franch, se puede indicar que al abordar el tema de los principios de la actuación de la Administración pública existen cuatro principios básicos que se deben entrar a conocer para dimensionarlos adecuadamente y denotar cómo se interrelacionan unos con otros. Dichos principios o *aspectos*, como también los denominan dichos autores, son: «a) la centralización; b) la descentralización; c) la desconcentración, y d) la autonomía administrativa.»¹⁷

La necesidad de esta *clarificación conceptual* ha sido evidenciada reiteradas veces al abordar el tema del gobierno municipal guatemalteco, indicándose que: «[...] existe una gran confusión en el uso de los términos y conceptos relacionados con el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, que se ha acentuado en los

pero al analizar la Administración pública como especie de la Administración, y dependiendo desde el punto de vista que se estudie se puede considerar como una rama de las ciencias sociales o como una rama de las ciencias políticas o por lo menos con una íntima relación con esta ciencia. // Si la Administración pública se estudia desde el punto de vista de la integración y de la función que debe desarrollar y quiénes tienen que desarrollar su actividad, es decir *estructura* y *dirección*, creemos sin temor a equivocarnos que la Administración pública la estamos estudiando desde el punto de vista de las ciencias políticas. // Si la Administración pública se estudia desde el punto de vista de la aplicación de políticas para la satisfacción de necesidades generales y a quién va dirigida, la finalidad y el propósito de la Administración se ve desde el punto de vista de las ciencias sociales.» Cfr. **Ob. Cit.**; pág. 7.

¹⁷ Cf. pág. 110.



últimos años con la aparición de diferentes visiones sobre el tema, impulsadas por personas ajenas a las ciencias jurídicas y la renuencia, cada vez más frecuente, a fundamentarse en los principios y conceptos desarrollados por el Derecho administrativo de manera global.»¹⁸ A manera de ejemplos, que evidencian la confusión conceptual y terminológica, se ha indicado:

«Las corrientes que propugnan la adopción por la Administración pública de conceptos y prácticas propios del mundo empresarial, el cual es presentado como el arquetipo de la eficiencia, en tanto que el Derecho administrativo es señalado de excesivamente rígido y formalista, propio de la mentalidad burocrática, con lo que se produce lo que se ha denominado la *huida del Derecho administrativo*.»¹⁹

«La elaboración de proyectos legislativos adolece de cierta relajación conceptual, sin que se produzca un reconocimiento de la tradición jurídico-conceptual.»²⁰

«Adicionalmente, en la legislación guatemalteca se observa, en los últimos años, especialmente en leyes ordinarias que son producto de procesos participativos de consulta o que provienen de programas de la cooperación externa, una creciente tendencia a introducir, de manera desordenada, términos y conceptos ajenos a la tradición jurídica guatemalteca, e incluso copias textuales de leyes de otros países, que no encajan en el conjunto del ordenamiento jurídico, y que generan enormes dificultades para su interpretación, integración, aplicación y difusión.»²¹

¹⁸ Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **Proceso de desconcentración: Marco competencial y papel de las instituciones**, Revista No. 2, 2007, Guatemala, Ed. Asies, 2007, pág. 9.

¹⁹ **Ibíd.**, pág. 10.

²⁰ **Ibíd.**

²¹ **Ibíd.**



1.1.2.1. Centralización

La centralización administrativa se evidencia cuando el órgano superior de la Administración pública mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre todos los órganos que la integran. Evidentemente, su *contrario sensu* es la descentralización, en la que la plenitud de esa competencia se declina parcialmente a favor de algún órgano que realiza una actividad especial y al cual se le reconoce alguna de las atribuciones del órgano superior de la Administración pública.

Así, la centralización, que también es llamada concentración administrativa, es un sistema basado en el monopolio del poder de mando o decisión en un órgano superior de tipo ejecutivo. Por ello, las primeras ideas que surgen al analizar dicho término son la existencia de un órgano supremo central en el cual las potestades públicas se encuentra concentradas, lo que implica que el mismo coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa que es ejecutada por entes inferiores.

Al concepto de centralización administrativa se le vincula necesariamente el de competencia administrativa, este último constituye el marco de acción dentro del cual se puede y debe desarrollar sus actividades la administración pública. Por lo anterior, la competencia administrativa es definida como: «[...] el conjunto de facultades que posee la autoridad en cuanto al deber de obrar no únicamente dentro de sus atribuciones sino también con sujeción al fin previsto en la ley.»²²

Manuel Ballbé y Marta Franch²³, al abordar el tema de los poderes que se encuentran inmersos en el sistema de centralización administrativa, cita como tales los siguientes:

1. Poder de decisión: consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos de la Administración pública.
2. Poder de revisión: se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución y es

²² Ballbé, Manuel y Marta Franch, **Ob. Cit.**; pág. 111.

²³ Cf. **Ibíd.**, págs. 111 y 112.



el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.

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

Pese que al abordar el tema de la centralización administrativa es común que se realcen sus inconvenientes²⁴, la misma como sistema posee un conjunto de ventajas que es prudente conocer al sopesarla con otros sistemas administrativos.

Dentro de dichas ventajas se pueden mencionar:

1. El órgano supremo asegura el control político dentro de todo el territorio.
2. La actuación de los subordinados es controlada por el centro político.
3. Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a donde dirigir sus peticiones.
4. Se logra prestar los servicios públicos en forma económica porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.
5. El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo,

²⁴ Entre las desventajas de la centralización administrativa se han señalado: a) hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede política del gobierno o capital del Estado; b) la administración se vuelve ineficaz en los territorios alejados de la capital; c) las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión lo que les motiva gasto de dinero y de tiempo; d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la Administración.



de los órganos superiores hacia los órganos inferiores.

6. Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.

1.1.2.2. Descentralización

Primariamente puedo indicar que la descentralización política consiste en una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, en virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia²⁵.

Al abordar la temática de la descentralización hay que tener presente que la misma fue, durante el siglo XIX, un proyecto de organización común en los países europeos y en los emancipados del dominio español en América (tal fue el caso guatemalteco). Así, el autogobierno local se convirtió en el grito de batalla de los progresistas y que fue adoptado en otros países no democráticos (como Prusia). Pese a que la descentralización política es comúnmente aparejada a formas de Estados federales, la misma también surge y puede ser parte de estados de tipo unitario, sin que ello afecte su hegemonía.

Por lo expuesto la descentralización suele describirse como: «[...] un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia prácticamente cuando el proceso centralizador ha sido cumplido históricamente y como una reacción frente al mismo, buscando maximizar la eficacia en la gestión e incrementando la participación ciudadana.»²⁶

El concepto descentralización ha venido en auge para Latinoamérica en la década de 1980, su utilización ha excedido al ámbito administrativo y, de manera general, suele usársele para designar el traslado de responsabilidades y capacidad de decisión de una unidad superior, que las tiene concentradas, a unidades operativas. Es por ello que a la misma se le conceptúa como un proceso inverso a la

²⁵ Cf. Carbonell, Miguel, **Diccionario de Derecho constitucional**, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 2005, pág. 183.

²⁶ Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **Ob. Cit.**; pág. 16.



centralización, aunque es necesario indicar que ambas –centralización y descentralización– guardan estrecha relación en los diferentes sistemas normativos no siendo común que una excluya totalmente a la otra.

«Como ventajas de los procesos de descentralización se señalan varios efectos, entre otros, el acercamiento de niveles de decisión a los ciudadanos, la de favorecer el incremento de participación ciudadana respecto de las decisiones a adoptar, la de maximizar las ventajas que pueden derivarse de la asignación de recursos, etcétera.»²⁷

En cuanto a la descentralización, vista en su sentido amplio, Richard Lalander indica: «En el discurso de la modernización del Estado, el fenómeno de la descentralización ha llegado a ser un tema clave en las agendas políticas. En las ciencias sociales, la descentralización es un proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad por su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo la salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales, etcétera, se establecen bajo la responsabilidad local y/o regional. Para evitar una posible confusión, se debe clarificar que el nivel regional se referirá a los estados o provincias federales y el nivel local a los municipios.»²⁸

En cuanto a los tipos de descentralización dentro del ámbito público, se distinguen dos variantes: la descentralización territorial o política y la descentralización funcional o administrativa²⁹. La primera presupone la existencia

²⁷ **Ibíd.**, pág. 17.

²⁸ En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 180.

²⁹ Artículo 2. **Concepto de descentralización.** Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con la participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios



dentro del Estado de distintos niveles territoriales de gobierno, dotados de autonomía, la misma posee un significado político ya que da lugar al reparto de poder entre diferentes instancias de gobierno, representativas de la respectiva comunidad o colectividad territorial y elegidas por los ciudadanos, por lo que se trata de una distribución vertical de poderes. «Pero esta descentralización conlleva la atribución a los entes descentralizados de la responsabilidad del ejercicio de actividades administrativas y de la prestación de servicios públicos, por lo que tiene una dimensión administrativa.»³⁰

La descentralización funcional consiste en atribuir a determinados entes u organismos públicos, con personalidad jurídica propia, la gestión de ciertos servicios o el ejercicio de actividades administrativas, con exclusivo carácter de gestión. «Tal visión de la descentralización está directamente vinculada al concepto que se ha denominado *descentralización en su sentido estricto*, según el cual se produce cuando el órgano local tiene la tutela de las facultades, programas y recursos trasladados, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del que transfiere las facultades.»³¹

Sea cual sea el tipo de descentralización que se esté abordando las mismas, se estima, deben cumplir los siguientes requisitos: a) que la transferencia de la potestad se realice a autoridades no sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado; b) que la atribución de potestad se haga de tal forma que el ente pueda decidir irrevocablemente, y, c) que el ejercicio de esa potestad sea necesario e independiente.

públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado. // Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 14-2002, **Ley general de descentralización**, Guatemala, 2002.

³⁰ Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **Ob. Cit.**; pág. 17.

³¹ **Ibíd.**, pág. 18.



1.1.2.3. Desconcentración

El término desconcentración, común y erróneamente, es homologado con el de descentralización. El primero de ellos significa atribuir mayores competencias a los órganos o unidades inferiores y periféricos de una administración normalmente extensa en descanso de los órganos superiores y centrales. Mientras que la descentralización es el traslado desde un nivel superior a otro inferior de la misma organización.

En ese sentido, la desconcentración se entiende como «[...] uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mejor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior, toda vez que la Administración no es capaz por si misma ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad.»³²

Es característica necesaria de la desconcentración administrativa estar regulada en la ley³³, estableciendo uno o varios órganos en que recaiga la distribución de la competencia, la cual debe ejercitarse dentro de la jerarquía administrativa. Así, la misma implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior a uno de mejor jerarquía lo cual aumenta el ámbito de sus actividades, pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.

Es por ello que Samayoa Palacios, en el libro «Manual de Derecho Administrativo», afirma que en la desconcentración administrativa lo que existe es una relación no entre personas sino entre órganos administrativos en virtud de no constituir una persona jurídica diferente, ya que la personalidad jurídica le corres-

³² Samayoa Palacios, en: Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 114.

³³ Siendo que la desconcentración debe ser establecida por la Ley, y la norma jurídica que la establece debe tener el mismo rango jerárquico que la que le otorga competencia al órgano que pretende desconcentrar; puede asimismo la propia Administración acordar la desconcentración de un órgano pero para ejecutar tal decisión forzosamente debe estar facultada por el legislador.



ponde al órgano superior jerárquico, de aquí que no le es posible celebrar contratos administrativos por sí mismo³⁴.

Entre las clases de desconcentración administrativa se pueden citar: a) central o interna: se refiere a aquellos casos en que la competencia es atribuida con exclusividad a un órgano central de media o inferior jerarquía que la ejerce en todo el territorio nacional, y, b) periférica o externa: que es la competencia que se atribuye a un órgano que la ejerce únicamente en un determinado territorio, es decir, que la facultad o atribución de un determinado acto administrativo corresponde con exclusividad al órgano administrativo desconcentrado en un territorio determinado.

1.1.2.4. Autonomía administrativa

El principio de autonomía implica dotar a las entidades territoriales locales de un marco de decisión de sus respectivos intereses. Sin embargo, la autonomía es un concepto equívoco y polisémico, sin un contenido claramente definido en todo espacio y lugar y, en fin, susceptible de interpretaciones distintas.

Así, se indica que los entes autónomos administrativos son aquellos que: «[...] poseen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.»³⁵

También, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino privativos. Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se las tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y lo científico y fundamentalmente en la capacidad de poder autodeterminarse.

Lo expuesto anteriormente puede llamar a equívocos por lo que es prudente y necesario indicar: «En muchas ocasiones se ha interpretado que la autonomía de las

³⁴ Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 114.

³⁵ **Ibíd.**, pág. 115.



entidades descentralizadas se refiere a su total independencia del órgano administrativo superior, independencia que se ha tratado de enfocar hacia el aspecto económico-financiero negando que exista tal autonomía en aquellas entidades en las que forzosamente debe ser aprobado su presupuesto por el órgano central. Pero cabe hacer mención que al participar un ente autónomo del presupuesto general del Estado, no quiere decir que haya una injerencia directa del Estado sino que más bien no la hay por cuanto que el órgano autónomo goza de independencia en la distribución adecuada de su presupuesto sin solicitar autorización a ningún otro órgano administrativo en su utilización.»³⁶

Conforme lo señala la Asociación de investigación y Estudios sociales, es común que dentro de la autonomía administrativa se distingan tres tipos: «a) Autonomía territorial: se basa en el territorio y puede adoptar diversas formas de organización (regiones, zonas, divisiones, circunscripciones o territorios); b) Autonomía institucional: se basa en los servicios públicos o en las funciones técnicas a cargo de las organizaciones autónomas. Esta autonomía no toma en cuenta los intereses de los departamentos o de los municipios sino el interés del servicio o de la función que debe de estar a cargo del Ejecutivo pero se traslada a una organización autónoma con la finalidad de satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales; y, c) Autonomía por colaboración: se basa en funciones administrativas propias del Estado y que se trasladan a organizaciones autónomas privadas, que trabajan con entera independencia del Ejecutivo.»³⁷

De los tipos de autonomías administrativas abordadas, es la autonomía territorial la que se identifica por excelencia con la que poseen los municipios en el Estado de Guatemala. En ese sentido, se afirma que: «Sin duda la autonomía municipal es uno de los principios básicos para la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente [...]»³⁸ Este tema es abordado de manera específica en el siguiente

³⁶ **Ibíd.**

³⁷ **Ob. Cit.**; pág. 11.

³⁸ **Ibíd.**



capítulo de esta investigación.

1.2. Organización pública del Estado de Guatemala

El Estado de Guatemala, desde su fundación, se configuró como republicano-presidencialista^{39/40} lo que implica que su estructura, ejercicio y control del poder público se basa en cinco principios básicos: a) separación de poderes; b) sistema representativo; c) electividad de sus gobernantes; d) alternabilidad en el ejercicio del poder público; y, e) responsabilidad de los gobernantes ante el pueblo y la ley.

El principio de representatividad adopta como propia la migración que necesariamente hubo de sufrir la democracia, de su idea original o democracia plena o de asamblea, a la de democracia representativa. Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos participen de manera directa en el ejercicio del poder público, los mismos lo hacen de manera indirecta por medio de representantes –de ahí el término *democracia representativa*–, dicho principio se complementa con el de electividad de los gobernantes.

El principio de electividad de los gobernantes brinda e instaura como mecanismo de representación, la elección de los funcionarios que ejercerán el poder público o gobierno (en su sentido amplio). Así, para el caso guatemalteco, los ciudadanos pueden elegir y ser electos para cargos como presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República, Alcaldes y

³⁹ Es sistema republicano es una forma de Gobierno en que se ejerce el poder político de manera limitada, responsable y alternativa. Sus gobernantes son elegidos por un amplio sector popular, mediante elecciones libres, para períodos alternativos y de duración limitada. Es una forma de Gobierno representativo en el que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado Presidente, o por el Parlamento.

⁴⁰ El sistema de gobierno republicano-presidencialista fue instaurado por las colonias inglesas asentadas en el norte del continente americano y que dio como resultado la fundación de lo que ahora conocemos como los Estados Unidos de América. Este sistema puso en práctica aspectos novedosos como lo fueron la democracia representativa y el sistema de gobierno de tipo federal. Estas innovaciones encontraron particular eco los nacientes estados centroamericanos que en sus inicios adoptaron el sistema de gobierno presidencialista y federativo.



síndicos y concejales a los concejos municipales.

El principio de alternabilidad de los gobernantes y de quienes ejercen cualquier parcela del poder público, tiene como fin el evitar erigir gobernantes vitalicios o dictadores, lo que viabiliza que el electorado pueda optar por designar en el poder a diferentes gobernantes individuales (como lo es el Presidente de la República) o colegiados (como el caso de los diputados al Congreso). Si bien, el electorado puede dar continuidad a una agrupación o partido político en el poder no puede reelegir a la figura del Presidente de la República.

Los principios de separación de poderes y de responsabilidad de los gobernantes ante el pueblo y la ley, fundamentan el control y responsabilidad por el ejercicio del poder. Siendo necesario el evidenciar que el principio de separación de poderes o de funciones lleva aparejado el control del ejercicio del poder como una de las partes medulares del ejercicio del poder público (incluido el poder público municipal) que configuran al moderno estado constitucional de Derecho⁴¹.

En cuanto al marco jurídico que regula dichos principios y, muy particularmente, el quehacer de la Administración pública, Hugo Haroldo Calderón Morales señala: «La Administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento Jurídico que va desde la Constitución Política de la República de

⁴¹ A este respecto Alberto Pereira-Orozco indica: «La adopción, por parte de los Estados modernos, de sistemas democráticos que basan su legitimidad en la soberanía popular y en el sometimiento de sus gobernantes y gobernados a una Constitución emanada de la voluntad de sus ciudadanos, ha implicado que existan controles respecto de quienes ejercen el poder. El sistema de controles ha ido evolucionando y perfeccionándose conforme han cambiado las realidades y fenómenos que afronta el Estado. // Es así que el sistema de frenos y contrapesos se ha convertido en parte medular del principio de división de poderes el cual ha evolucionado y ganado terreno con la corriente jurídico-filosófica denominada constitucionalismo. La facultad que en este estadio histórico posee el ciudadano de darse sus autoridades legislativas y ejecutivas ha tenido que esperar miles de años y el alcanzar el equilibrio en el ejercicio del poder por parte de los entes que lo detentan no ha resultado tarea sencilla, requiriendo para ello de una sociedad políticamente madura y comprometida con sus obligaciones ciudadanas.» En: **Sistema de frenos y contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala**, Guatemala, Ed. De Pereira, 2007, pág. 333.



Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Organismo Legislativo, Judicial y Ejecutivo), y la casi totalidad de órganos administrativos (Entidades Descentralizadas y Autónomas), la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades, etc.»⁴²

Efectivamente, la Constitución Política del Estado de Guatemala regula en la denominada *parte orgánica* lo relativo a los tres organismos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)⁴³, los órganos de control constitucional⁴⁴ y las municipalidades⁴⁵,

⁴² En: Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 119.

⁴³ A este respecto es prudente citar los Artículo 140 y 141 de la Constitución guatemalteca, los cuales regulan:

Artículo 140. **Estado de Guatemala.** 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.

Artículo 141. **Soberanía.** La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

⁴⁴ Para distinguir la clasificación de los denominados órganos de control constitucional o extrapoder, como también son denominados, podemos señalar que: «Los *órganos extrapoder*, tal y como los entendemos en este estudio, son órganos que poseen autonomía funcional y financiera. Sin embargo, en este apartado es importante no sobredimensionar el término *autonomía* en el ámbito financiero, ya que *stricto sensu* la misma supondría que estos entes se autoproveen de recursos económicos para no depender de la asignación presupuestaria propuesta por el Organismo Ejecutivo y avalada por el Congreso de la República. // Por lo expuesto, entendemos que el término *extrapoder* implica que estos órganos no dependen de ninguno de los organismos del Estado, ni reciben instrucciones de los mismos. Su creación responde, fundamentalmente, a la limitación y control de los organismos del Estado, principalmente al Organismo Ejecutivo. Es evidente que los titulares de estos órganos, pese a gozar de autonomía para el correcto desempeño de sus funciones pueden ser destituidos o removidos por las circunstancias previstas en la legislación y en la generalidad de los casos dicha remoción compete al mismo ente que los nombró. Los *órganos extrapoder* que prevé la Constitución Política de la República de Guatemala son: a) Corte de Constitucionalidad; b) Procurador de los Derechos Humanos; c) Tribunal Supremo Electoral; d) Ministerio Público, y e) Contraloría General de Cuentas.» En: Pereira-Orozco, **Ob. Cit.**; págs. 253 y 254.



entre otros.

Calderón Morales señala que: «La Administración pública debe someter su actuación estrictamente a la Ley, y fundamentalmente a la aplicación de los principios de legalidad y de juridicidad. Los Órganos Administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que la misma le otorga. Los órganos de la Administración tienen una finalidad primordial, que es el *bienestar general o bien común*, el medio para el logro de ese bienestar general el *servicio público*; como seguridad, salud, educación, control de precios de la canasta básica, etc., de conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga.»⁴⁶ Es evidente que lo manifestado también aplica a la gestión del poder público municipal.

El autor citado señala que los entes administrativos puedan desarrollar sus actividades, los mismos deben de estar regulados en el ordenamiento jurídico el cual,

⁴⁵ Pese a que los temas relativos al municipio y el poder público serán abordados en los capítulos siguientes, es prudente citar algunos artículos constitucionales que se vinculan a esta exposición:

Artículo 134. **Descentralización y autonomía.** El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

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

Artículo 224. **División administrativa.** El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

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

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

Artículo 253. **Autonomía Municipal.** Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas...

⁴⁶ En: Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 119.



a su vez, establece su competencia, estructura, procedimientos y mecanismos de control, entre otros aspectos:

1. Competencia: significa las atribuciones y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos, (atribuciones y funciones).
2. Estructura: significa la forma en que se encuentra jerárquicamente constituido y ubicado el órgano administrativo, para el desarrollo de su finalidad, a través del Servicio Público.
3. Procedimiento: es una materia del Reglamento administrativo, a través del cual, se desarrolla la actividad o la forma en que debe prestarse el servicio público a que está obligada la Administración pública, razón por la cual se dice que la naturaleza jurídica del reglamento, es que se trata de un acto administrativo del Ejecutivo y no una facultad legislativa del mismo.
4. Control: consiste en una serie de recursos administrativos y procesos judiciales que se encuentran a la mano de los particulares, en caso que la Administración pública afecte o perjudique los derechos e intereses de los administrados.^{47/48}
5. Recursos financieros: son los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales, tasas, préstamos a instituciones internacionales y nacionales,

⁴⁷ **Ibíd.**, págs. 119 y 120.

⁴⁸ Calderón Morales señala que existen muchas clases de controles, de ellos enumera: 1. El control interno es el que ejercen los órganos superiores sobre los subordinados (control indirecto); 2. El respeto a los Derechos Humanos, es otro tipo de control que en Guatemala existe, a través de la Procuraduría de los Derechos Humanos, adscrito al Congreso de la República; 3. El control de gastos de los fondos públicos, que ejerce la Contraloría General de Cuentas; 4. La Corte de Constitucionalidad, ejerce un control basado en velar porque los funcionarios y empleados públicos, el Congreso, el Ejecutivo y el Organismo Judicial no violen las normas y preceptos que se encuentran contenidos en la Constitución; 5. Los recursos administrativos en contra de los actos y resoluciones de la Administración pública son, en buena medida, un medio de control directo; 6. El Control Judicial, a través del recurso de lo Contencioso-administrativo, es otro de los medios que el particular tiene, después de haber agotado la vía administrativa, para controlar los actos y resoluciones de la Administración. *Cfr.* pág. 120.



con los cuales el Estado, a través de la Administración pública, cumple con su finalidad (bienestar general) y sirve para el sostenimiento del aparato Estatal.

6. Actividad legislativa: es la actividad que desarrolla en exclusiva el Organismo Legislativo, en cuanto a promulgación de leyes.
7. Actividad judicial: es la que se realiza a través del Organismo Judicial, al ejercer la función jurisdiccional.

De lo reseñado por Calderón Morales merece especial atención el control, que es el tema central de esta investigación, siendo que en el ámbito del poder público o gobierno (en su sentido amplio) existen, esencialmente, dos tipos de controles: a) los denominados interórganos, que son ejercidos por otros entes del Estado hacia uno de ellos. En éstos se encuentran incluidos los de tipo judicial pues el Organismo Judicial lo ejerce a instancia de parte como control interorgánico, y b) los intraórganos, que son ejercidos a lo interno de cada ente y son de tipo administrativo.

1.3. Conclusiones del capítulo

Al concluir el capítulo, determino que:

1. La Administración pública, en su sentido estricto, refiere a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir sus fines; en su sentido *lato* implica los diversos órganos e instituciones que la conforman en cuanto ejercen la actividad administrativa, explican su estructura y modo de funcionamiento.
2. El concepto de Administración pública presenta dos aspectos: el *orgánico* y el *dinámico*. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa, y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es de servicio, de manejo y de gobierno de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de «cosa pública».
3. La centralización, que también es llamada concentración administrativa, es un sistema basado en el monopolio del poder de mando o decisión en un



órgano superior de tipo ejecutivo. Por su parte, la descentralización política consiste en una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, en virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.

4. La descentralización es el traslado desde un nivel superior a otro inferior de la misma organización. Esta implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior a uno de mejor jerarquía lo cual aumenta el ámbito de sus actividades, pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.



CAPÍTULO II

2. MUNICIPIO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

2.1. El municipio

Al iniciar el tema referido al municipio y su administración, resulta prudente recordar las afirmaciones del Vizconde de Tocqueville: «[...] en la comuna [municipio] es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales [municipales] son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitan a servirse de ella.»⁴⁹ Así, las comunas o municipios han sido y son considerados como la división administrativa y política, básica de los estados, que permiten a los vecinos ejercer de manera más directa sus derechos en relación a la administración del poder público municipal.

En el presente capítulo se estudia la institución del municipio en su aspecto histórico, así también se procede a proponer una definición del mismo y se aborda el tema de la autonomía municipal como elemento esencial para su desarrollo. Además, se incursiona en lo referente a la administración municipal, los elementos del municipio y las competencias y estructura de sus autoridades.

2.1.1. Antecedentes

Si bien en sentido *lato* puede hacerse referencia al municipio de la época primitiva –el formado por la agrupación de familias y dotado de relaciones e intereses comunes–, es en la antigua Roma donde aparece el tipo de municipio cuyas características corresponden al conocido después en los países civilizados⁵⁰.

Siguiendo la puntualización anterior y para efectos de esta investigación, establezco que la historia del municipio puede evidenciar tres momentos esenciales: su origen en Roma; su traslado a Europa, especialmente a España; y, la

⁴⁹ Tocqueville [de], Alexis, **La democracia en América**, 10a. reimpresión en castellano, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 78.

⁵⁰ Cf. Henao Hidrón, Javier, **El poder municipal**, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 2000, pág. 1.



implantación del mismo en las colonias en el *Nuevo Continente*. Así, el municipio tiene su origen en el antiguo Imperio Romano (en donde estos eran las ciudades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos), de ahí pasó a España y, posteriormente, a América con la invasión española.

En la antigua Roma, un *municipium* era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque sus vecinos obtenían los derechos de ciudadanía romana. Por ello, dentro de la estructura política del Imperio Romano los *municipium* eran un conjunto de ciudades coordinadas por la autoridad imperial⁵¹.

La organización política básica del Imperio Romano siempre fue la ciudad, y ello se debe a dos realidades complementarias, Roma era una *ciudad-estado*, desarrollada en un mundo de ciudades-estado (preferentemente las polis griegas), que se había adaptado de forma imperfecta a ser un gran imperio territorial, y que, por lo tanto, tendía a reproducir su propia estructura en todas partes. Además, el estado romano no desarrolló nunca una verdadera burocracia capaz de controlar totalmente su inmenso territorio y sus numerosos habitantes, por lo que sistemáticamente delegó en las autoridades locales, preferentemente de las ciudades, numerosas atribuciones propias de un poder centralizado.

Así, con características propias, el municipio surge en el siglo V antes de la era cristiana, con el impulso avasallador de los romanos, como *hijo de la conquista y la anexión y entidad dependiente de un poder superior*⁵². Pero solo en la época de Augusto, extendida la ciudadanía a todos los hombres libres, los cargos públicos adquieren decidida importancia y el municipio empieza a vivir su proceso de identificación, aunque perturbado por las cargas tributarias y las amenazas de

⁵¹ «El municipio romano constituyó una sociedad política diferenciada del Estado, del cual era su base y fundamento. En sentido etimológico (de *munere* o *munia*, función o cargo y *capere*, tomar, tener), denotaba *posesión de función* o quizás, también, el poder de tomar por la mano las contribuciones exigibles a los individuos para el cumplimiento de las funciones adscritas a la institución municipal.» **Ibid.**

⁵² Uribe Uribe, Rafael, **Orígenes del poder municipal**, Bogotá, Colombia, Ed. Imprenta Nacional, 1910, pág. 279.



invasión de los bárbaros.

Posteriormente, en el régimen feudalista⁵³, que es expresión de poder absoluto, el poder es ejercido por los señores en los campos y por los obispos en las ciudades. En este período las municipalidades sufren prolongadas etapas de decaimiento y vasallaje. Superados dichos periodos, que fueron fluctuantes, la restauración del régimen municipal es especialmente notoria en Italia⁵⁴, con el estímulo del emperador Germánico Otón *el Grande*.

Todos esos valladares que debió afrontar la comuna, dieron sus frutos y la consolidaron como organización política-administrativa en el siglo XVIII –*el siglo de las luces*–: «[...] son indudablemente los grandes acontecimientos politicosociales del siglo XVIII: la Revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de América, lo que contribuyeron decisivamente a la consolidación y fortalecimiento del régimen municipal.»⁵⁵

Sin embargo, diferente fue la vida del municipio en Hispanoamérica, herencia del sistema político impuesto por la Corona española. La conformación centralizada del poder y el ostensible predominio de las autoridades nacionales y seccionales sobre las propiamente locales, refleja la precariedad de las instituciones municipales en los tres siglos de régimen colonial. Durante su época republicana, los estados latinoamericanos han alternado centralismo y federalismo, y a veces formas de organización descentralizada, variantes todas en las cuales se manifiesta la oscilante

⁵³ El régimen feudalista inicia con el hundimiento mismo del Imperio Romano y, consiguientemente, del régimen esclavista. Inicia en el siglo V de nuestra era y dura hasta el siglo XVII (Inglaterra) y XVIII (Francia), esto para Europa, aunque en otras latitudes ocurre con amplias diferencias temporales (Rusia del siglo VII hasta su revolución a inicios del siglo XX, por ejemplo). *Cfr.* Pereira-Orozco, Alberto, **Introducción al estudio del Derecho I**, Guatemala, Ed. De Pereira, 2006, págs. 55 y 56.

⁵⁴ Sin embargo, la lucha por el poder, las disputas entre las ciudades y las suspicacias internas, se convierten en los enemigos que atentan contra la estabilidad y el surgimiento de los municipios. En la misma Italia, las ciudades pronto se convierten en principados, sometidas a la dominación de familias influyentes (los Médicis en Florencia, los Gonzaga en Mantua, los Visconti en Milán, los Scala en Verona, etcétera).

⁵⁵ Henao Hidrón, **Ob. Cit.**; pág. 2.



marcha de la comunidad local, que aún hoy en día sigue buscando los medios más adecuados para expresar sus valores e integrarse al destino de los modernos Estados.

Lo expuesto nos permite destacar la importancia del municipio. Si bien su origen se remonta a siglos anteriores a nuestra era, su instauración en la organización político-territorial de lo que ahora es el Estado guatemalteco nos hace retrotraernos hasta los inicios del siglo XVI. En ese sentido, Jorge Mario Castillo González indica: «El municipio es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen se consideró una *célula democrática*, por cuanto esa parte fundamental se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales. Los municipios urbanos y rurales integran sistemas urbanos y rurales de manera que no se concibe un municipio aislado de otros.»⁵⁶

«[...] el ayuntamiento, nombre colonial del municipio, tuvo su origen por voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quien venía actuando como teniente del gobernador Hernán Cortés⁵⁷. Santiago de los Caballeros

⁵⁶ **Derecho Administrativo Guatemalteco**, Tomo I, 15a. ed.; Guatemala: (s.e.), 2004, pág. 395.

⁵⁷ «El municipio se incorpora al proceso histórico de México desde el momento mismo en que arribó Hernán Cortés, quien merced a su formación jurídica y con el ánimo de desembarazarse de Diego Velásquez, Teniente de Almirante de Cuba, no bien tocó tierra firme formó el primer ayuntamiento con los españoles peninsulares que integraban sus huestes para que éstos, debidamente ayuntados, le dieran título legal a su jefatura. Así, el primer ayuntamiento *mexicano* debe mirarse como una maniobra jurídica, más que como fruto de una genuina vocación democrática. // Ciertamente, el Conquistador mostró los hechos de manera bien distinta: en *la primera carta-relación de la Justicia y Regimiento de la Rica Villa de la Vera Cruz a la Reina Doña Juana y al Emperador Carlos V, hijo*, del 10 de julio de 1519, dice que los españoles –*personas nobles, caballeros hidalgos*– decidieron que mejor servirían a la Corona si mejor de desposeer a los indígenas de su oro, para regresar a la isla y entregarlo a Velásquez, fundaban una población sujeta a la soberanía de los monarcas peninsulares, y que al efecto Cortés *nombrase para aquella villa que se habría por nosotros de hacer fundar, alcaldes y regidores en nombre de vuestras reales altezas*. Formando el ayuntamiento –estando ayuntados todos en nuestro cabildo– procedió a designar a don Hernán Justicia mayor, capitán y cabeza a quien todos acatásemos, hasta que España dispusiera en definitiva.» Ruiz Massieu, José



se fundó sobre los restos de la ciudad indígena de Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Cortés ordenó a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiese *dos alcaldes y cuatro regidores*, todos cadeñeros [sic] y nombrados. Tal instrucción fue el fundamento del teniente Alvarado para organizar el *gobierno civil* no obstante que en ese momento de la conquista, la fundación es un campamento militar. *El primer municipio de Guatemala, fue un campamento militar*. Del nombramiento se pasó a *la elección de autoridades municipales* por parte de los vecinos, con la idea de que *es mejor que los propios indígenas designen a quienes deben dirigirlos y darles órdenes*. Los españoles manejan la idea de que los propios indígenas, debidamente organizados, deben cobrar a los indígenas el pago de los tributos y deben inducirlos a realizar obras públicas.»⁵⁸

A lo expuesto, Alberto Pereira-Orozco y Marcelo Pablo Ernesto Richter indican: «Cualquiera sea el verdadero origen, y partiendo de hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que la finalidad del municipio se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.»⁵⁹

Francisco, **La trayectoria constitucional del municipio (1821-1983)**, Colección: Obra Jurídica Mexicana, México, Ed. Procuraduría General de la República, 1985, pág. 5.

⁵⁸ Castillo González, **Ob. Cit.**, pág. 395.

⁵⁹ Pereira-Orozco, Alberto y Marcelo Pablo Ernesto Richter, **Derecho constitucional**, 3a. ed.; Guatemala, Ed. De Pereira, 2007, pág. 336.



2.1.2. Definición

El término municipio tiene su origen etimológico en el latín *municipium* que deriva del verbo amurallar (*mundus*), por lo que estaría significando ciudad amurallada, en contraposición a otras entidades urbanas no amuralladas.

La doctrina mexicana, muy cercana a la guatemalteca en lo que refiere a su pertenencia histórica a la Corona española y diversa en su sistema federal, señala que el municipio: «Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.»⁶⁰

Siguiendo la anterior doctrina, puedo indicar que el municipio responde a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que, en el caso guatemalteco, es reconocida por mandato constitucional. Con dicha base jurídica de carácter supremo, el sistema jurídico municipal se crea por el organismo legislativo, quedando fuera de las competencias del poder municipal el dictar sus propias leyes, únicamente podrá emitir reglamentos dentro de los límites de sus competencias. Así, al municipio se le restringe la facultad legislativa (creación de leyes ordinarias) y la judicial, siendo la facultad administrativa la que le corresponde respecto de la administración y gestión de los servicios públicos locales.

Por su parte Manuel Ossorio define al municipio, que también es llamado *municipalidad*, como: «[...] 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 en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.»⁶¹

Agustín Montaña en el *Manual de Administración Municipal*, habla sobre la importancia del municipio, diciendo que: «[...] la importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública para que ésta ejerza sus

⁶⁰ Carbonell, **Ob. Cit.**; pág. 397.

⁶¹ Ossorio, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, S. R. L., 1981, págs. 474 y 475.



atribuciones en forma efectiva, en beneficio de sus habitantes. A medida que crece una empresa, la empresa necesita delegar funciones con dos propósitos: 1. Que las decisiones adecuadas las tome el que más cerca esté del problema; y, 2. Que, además, controle con mayor efectividad los resultados de las decisiones.»⁶²

Las definiciones anteriores se limitan a exponer lo que actualmente es el municipio, pero no abordan el fundamento de su creación. En este último sentido, indica que existen dos tendencias que tratan de explicar el origen del municipio: la sociológica o iusnaturalista y la legalista⁶³.

Conforme a la teoría sociológica o iusnaturalista, el municipio se trata de una organización que se forma espontáneamente: «[...] porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas.»⁶⁴ De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado.

A la anterior concepción naturalista se contrapone la teoría que ha sido denominada «legalista», su nombre deviene a que, esencialmente, estima que el municipio es producto del Estado, quien lo crea mediante su legislación: «[...] el municipio no sólo no tiene el expresado origen natural, sino que es una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.»⁶⁵

Otra concepción es la de John Locke, quien esencialmente rechaza las dos posturas anteriores e indica que el ser humano no es un ser social o gregario por

⁶² Citado por: Castillo González, **Ob. Cit.**; pág. 395.

⁶³ **Evolución histórico-jurídica del municipio**, (20 de febrero de 2008), http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf.

⁶⁴ **Ibíd.**

⁶⁵ **Ibíd.**



naturaleza, pues este se agrupa por diversos intereses, siendo los más importantes la búsqueda de orden y de que se le garanticen ciertos derechos que estima como básicos, entre ellos: su vida, su libertad y su propiedad:

«123. Si en el estado de naturaleza el hombre es tan libre como hemos dicho; si es dueño absoluto de su propia persona y posesiones, igual que el más principal, y no es súbdito de nadie ¿por qué razón renuncia a su libertad? ¿Por qué entrega su imperio y se somete al dominio y control de otro poder? La respuesta obvia es que, aunque en el estado de naturaleza tiene ese derecho, aun así, su capacidad de disfrutarlo es muy incierta y se ve constantemente expuesta a la invasión de los otros. Pues, al ser todos tan reyes como él, todos por igual, y dado que la mayoría de ellos no son estrictos observadores de la equidad y la justicia, el disfrute de la propiedad de que dispone resulta ser bastante inseguro. Esto es lo que le hace desear abandonar esta condición, que, por muy libre que sea, está llena de temores y peligros continuos. Y no le falta razón cuando procura y anhela unirse en sociedad con otros que ya lo están o que tienen el propósito de estarlo, para la mutua preservación de sus vidas, libertades y haciendas, a todo lo cual me vengo refiriendo con el término general propiedad.»⁶⁶

«124. Por lo tanto, el fin supremo y *principal* de los hombres al unirse en repúblicas y someterse a un gobierno es *la preservación de sus propiedades*, algo que en el estado de naturaleza es muy difícil de conseguir.»⁶⁷

Retomando el tema de las definiciones del municipio, Jorge Mario Castillo González indica que las mismas pueden ser *doctrinarias, constitucionales y legales*. Dicha afirmación es más sentida en el caso guatemalteco pues su doctrina considera al municipio como *persona jurídica*; la Constitución Política de la República lo regula como *institución autónoma* y el Código Municipal como *unidad básica de organización territorial del Estado*. El autor citado explica su planteamiento indicando:

⁶⁶ **Dos ensayos sobre el Gobierno Civil**, Segundo ensayo, Traductor: F. Giménez Gracia, Madrid, España, Ed. Espasa-Calpe, 1991, pág. 293.

⁶⁷ **Ibíd.**, pág. 294.



«La doctrina jurídica le da al municipio categoría de *persona jurídica*, por oposición a la *persona individual*, reconociéndole atributos y ventajas derivadas de la personalidad jurídica. No se trata de cualquier persona jurídica, es una persona jurídica constituida por la comunidad humana asentada en determinado territorio, provista de autonomía, y sin embargo, dependiente de otra persona: *la persona del Estado*. Municipio y Estado, ambos son personas jurídicas públicas, no privadas. La Constitución Política al definir al municipio como institución autónoma, coincidió con el *concepto sociológico del municipio*. Según este concepto el municipio es una institución social surgida espontáneamente e impuesta por las exigencias de una vida humana, y como tal, lo único que hace la ley, es reconocer tal institución. El concepto del Código Municipal, en cierta forma, se identifica con la *teoría de la organización* definiendo el municipio como *unidad básica de organización* y como tal, integrada por personas individuales que podrán tener distintas denominaciones: vecinos, habitantes, transeúntes, etcétera.»⁶⁸

Como lo afirma Castillo González, el Código Municipal guatemalteco regula: «El 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.»^{69/70}

⁶⁸ Castillo González, **Ob. Cit.**; págs. 397 y 398

⁶⁹ Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 12-2002, **Artículo 2**.

⁷⁰ El **Código Municipal derogado**, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República de Guatemala, definía, en su Artículo 1, al **Municipio** como: El conjunto de Personas Individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes del distrito.



2.2. La autonomía municipal

Por ese rol que desempeñan las municipalidades dentro de la satisfacción de las necesidades de los vecinos, es que las mismas gozan de *autonomía*, aunque siempre es prudente entender la misma dentro de la unidad del Estado. Así, se indica que el principio de autonomía «[...] implica dotar a las entidades territoriales locales de un marco de decisión de sus respectivos intereses. Sin embargo, la autonomía es un concepto equívoco y polisémico, sin un contenido claramente definido en todo espacio y lugar y, en fin, susceptible de interpretaciones distintas. // Sin duda, la autonomía municipal es uno de los principios básicos para la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. En este sentido tiene una proyección que se manifiesta en las siguientes notas:»⁷¹

- La autonomía municipal implica el reconocimiento de una capacidad propia de gestión de los correspondientes intereses, así como el carácter democrático y representativo de sus órganos y la suficiencia y autonomía de sus haciendas.
- Los intereses que directamente afectan a la autonomía municipal se extienden a todo el territorio de ésta, a todas sus competencias y a todos sus fines, siempre que tengan por objeto el fomento de los objetivos colectivos y la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad municipal.
- La autonomía municipal es, así y en sentido positivo, un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias y asuntos. Negativamente, dicha autonomía no justifica, ni fundamenta, cualquier incidencia lesiva a los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales

⁷¹ Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **Proceso de desconcentración: Marco competencial y papel de las instituciones**, Revista No. 2, 2007, Guatemala, Ed. Asies, 2007, pág. 11.



distintos de la correspondiente entidad.

- Esa conexión entre intereses de la entidad y autonomía de la misma, conduce necesariamente a la atribución de un ámbito de competencias sustantivo que implica, al menos, la representación de las correspondientes colectividades, un poder de autoorganización y una específica potestad normativa.

Respecto de los alcances del término *autonomía* Manuel Ballbé y Marta Franch indican: «El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. El concepto de autonomía ha perdido toda conexión con su origen filosófico-jurídico y, al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa. No existe, por tanto, un concepto pacífico de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se pueda deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto se incorpora en una Constitución para una determinada Administración pública. De todas maneras, la doctrina moderna y los tribunales constitucionales de los diversos países en los que dicho concepto figura en la Constitución, han avanzado en la determinación de algunos elementos que integran el concepto de autonomía local, con la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de aquella Administración pública a la que la Constitución le otorga autonomía.»⁷²

Con base a lo expuesto en el párrafo anterior, los autores citados proporcionan su propio catálogo de características que emanan del principio de autonomía municipal:

1. La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local. Esta exclusión radical de controles administrativos sólo la garantiza la autonomía local cuando los municipios

⁷² Ob. Cit.; pág. 150.



actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el Artículo 134 de la Constitución⁷³.

2. Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial. La Constitución Política de la República no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, si, como en el caso presente, la Constitución Política de la República ha contemplado la autonomía local para los municipios. La legislación municipal y la legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los

⁷³ Artículo 134. **Descentralización y autonomía.** El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. // La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. // Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes: a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que 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 lo disponga la ley; d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general; e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo. // De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.



intereses locales.

3. Autonomía y capacidad de autoorganización. La autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de autoorganización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución. Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas (ordenamiento interno que contempla el arto 253 de la Constitución) la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de auto organización municipal, en el marco de lo que fija la Constitución Política de la República y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.⁷⁴
4. Autonomía y suficiencia económica. De poco les servirá a los municipios la autonomía si ésta no va acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma. Los artículos 255 y 257 de la Constitución⁷⁵ establecen que las haciendas

⁷⁴ Artículo 253. **Autonomía Municipal.** Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. // Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. // Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

⁷⁵ Artículo 255. **Recursos económicos del municipio.** Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. // La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

Artículo 257. Asignación para las Municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. // Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del



municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios al Municipio y establece, también, limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del Municipio. Se contempla en la Constitución la participación de los municipios en los presupuestos del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma. Consecuentemente, la existencia de una participación de las haciendas municipales en los ingresos estatales es constitucionalmente necesaria, atendiendo a los términos en que está redactado el art. 257 de la Constitución. Ahora bien, la determinación de su importe es discrecional ya que depende de lo que el Estado haya decidido recaudar e ingresar en sus ingresos propios, en sus presupuestos y, dicha participación local, no está directamente vinculada a las necesidades efectivas de recursos económicos que precisan los municipios, con lo que tampoco en esta materia puede decirse que la Constitución garantice con plena efectividad el principio de suficiencia financiera, que dependerá del desarrollo legislativo de las haciendas municipales y de las leyes de presupuestos estatales anuales.

5. Protección jurisdiccional de la autonomía local. Tal como han precisado la mayoría de los autores que han analizado con especial detalle el contenido constitucional de la autonomía local, no puede decirse que ésta sea efectiva si la propia Constitución Política de la República no establece cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras administraciones públicas que invadan la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.



2.3. La administración municipal

La administración municipal, también denominada «administración local»⁷⁶, se caracteriza por ser la más cercana a la ciudadanía, su gobierno es ejercido, dentro de una circunscripción territorial determinada, por un Concejo dentro de sus competencias propias y atribuidas⁷⁷.

Para el caso del Estado de Guatemala, el régimen administrativo es regulado en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República. En dicho Artículo se establece: «El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país [...]»⁷⁸ Este precepto, que fundamenta la autonomía municipal ha tenido que ser delimitado por la Corte de Constitucionalidad con el fin de dirimir los conflictos que inevitablemente se suscitan entre el poder público estatal y el poder público local o municipal:

«[...] el territorio de la República se divide para su administración en Departamentos y éstos en Municipios (artículo 224, párrafo primero). Este es un precepto de organización autoaplicativa, es decir, que no necesita regulación legal ordinaria para que cobre efectividad inmediata. Así, por mandato constitucional, la República se divide en Departamentos y Municipios. El segundo párrafo del indicado artículo dispone que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo

⁷⁶ Cf. Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 156.

⁷⁷ «El andamiaje legal municipal comprende desde disposiciones constitucionales hasta leyes particulares, destacando entre ellas, el Código Municipal. El Artículo 253 de la Constitución Política reconoce la autonomía de los municipios y les asigna las funciones de elegir sus autoridades, obtener y disponer de sus propios recursos, atender los servicios públicos y el ordenamiento territorial; y para ello los faculta para emitir las ordenanzas y reglamentos que correspondan,» Comisión Presidencial Para la Reforma y Participación Ciudadana –COPRE–, **Cuaderno ciudadano**, Guatemala, Versión disco compacto, 2002, pág. 9.

⁷⁸ Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Guatemala**, 1986.



con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidas por uno o más Departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Esta norma, también de orden organizativo, diferible a criterio del Legislador Ordinario, concibe la posibilidad de constituir regiones de desarrollo que puedan cubrir un ámbito territorial más amplio que el de uno o más Departamentos... según disposición de cláusula constitucional (224), las regiones de desarrollo se formarían con base en criterios 'económicos, sociales y culturales' y no con el ánimo de centrar en una de ellas la característica esencialmente política de constituir la capital de la República, porque este aspecto está claramente determinado que corresponde a la ciudad de Guatemala... Asimismo, si bien el tercer párrafo del artículo 224 citado faculta al Congreso de la República para que, cuando así convenga a los intereses de la Nación, pueda modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal, esta posibilidad modificativa puede usarse, en razón de la doctrina de los poderes implícitos de los órganos del Estado, únicamente hasta donde lo permitan los límites constitucionales, de ahí que la dicción «cualquier otro sistema» podría referirse a tipos de circunscripción administrativa o de coordinación para el desarrollo urbano y rural, pero no para fijar otra circunscripción capitalina que no sea la de la ciudad de Guatemala ni para restringir la autonomía de los municipios...»⁷⁹

La Constitución Política de la República desarrolla lo relativo al régimen municipal en los artículos 253 a 262. Allí se establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y que entre otras funciones le corresponde la de elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.^{80/81}

⁷⁹ Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 47, **expediente No. 688-97**, sentencia: 23-03-98.

⁸⁰ Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Guatemala**, Artículo



En relación al ejercicio del poder en los municipios, la Constitución Política de la República indica que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo⁸², el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, esta conformación nos indica que en los municipios los gobiernos son colegiados, se produce un co-gobierno entre todos sus integrantes. Dichos representantes son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.⁸³

Como ya se anotó, el Código Municipal, en su Artículo 2 define la naturaleza del municipio, y dice que el mismo es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Y manifiesta además, que el municipio se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo; y que se encuentra

253.

⁸¹ A este respecto, Monserrat Vendrell Tornabell indica: «Los artículos 224 a 239 y 253 a 262 de la Constitución, por su parte, establecen una serie de principios sobre los municipios, pero no realizan una ordenación acabada de la Administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los Departamentos. Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del Municipio son la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local. El Artículo 253, al referirse al contenido de la autonomía local, lo concreta, entre otros, en los siguientes elementos: a) La elección de las autoridades que integrarán los órganos de los municipios; b) El derecho a obtener y disponer de recursos; y, c) Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidades de emitir ordenanzas y reglamentos.» En: Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 149.

⁸² Monserrat Vendrell Tornabell recuerda que este Artículo fue reformado mediante consulta popular: «De conformidad con las reformas emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, aprobadas por consulta popular, se reforma el Artículo 254 y se cambia la denominación de Corporación Municipal por la de Concejo Municipal. Así, establece la Constitución que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo Municipal integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales.» **Ibíd.**

⁸³ Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Guatemala**, Artículo 254.



organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.⁸⁴

Conforme a 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 a través de ellas gobierna y administra sus intereses, además, obtiene y dispone de los recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, y emite sus ordenanzas y reglamentos.⁸⁵

El Código define cuáles son las entidades locales territoriales, y enumera las siguientes: el municipio; las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, micro región, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; los distritos metropolitanos y las mancomunidades de municipios.⁸⁶

Los municipios, conforme lo establece la norma analizada, actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria.⁸⁷ Los Municipios poseen competencias propias y atribuidas. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente⁸⁸; y las atribuidas son las que el gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia, respetando la potestad de autoorganización de los

⁸⁴ Congreso de la República de Guatemala, **Código Municipal**, Decreto 12-2002, Artículo 2.

⁸⁵ **Ibíd.**, Artículo 3.

⁸⁶ **Ibíd.**, Artículo 4.

⁸⁷ **Ibíd.**, Artículo 5.

⁸⁸ «La falta de concreción de las competencias propias de los municipios, junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se detecta en la regulación constitucional de la Administración municipal. La autonomía municipal y el carácter plenamente democrático y electivo de los entes locales son los elementos más destacados y que producen mayores expectativas de la Constitución.» Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 150.



servicios del municipio.⁸⁹

Ya he establecido que el municipio es una institución autónoma de derecho público, y como tal tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.⁹⁰

El municipio está integrado por diversos elementos⁹¹, los mismos son enumerados en el Código Municipal, y son los siguientes:

1. La población.
2. El territorio.
3. La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
4. La comunidad organizada.
5. La capacidad económica.
6. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
7. El patrimonio del Municipio.

La integración del gobierno municipal y el ejercicio del poder en el municipio se produce de la siguiente manera: el Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales. Los miembros del Concejo Municipal son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones. El Concejo tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. El mismo está integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales; todos ellos electos directa y popularmente en cada municipio.⁹²

⁸⁹ Congreso de la República de Guatemala, **Código Municipal**, Decreto 12-2002, Artículo 6.

⁹⁰ **Ibíd.**, Artículo 7.

⁹¹ **Ibíd.**, Artículo 8.

⁹² **Ibíd.**, Artículo 9.



La representación municipal está definida de la siguiente manera: El alcalde representa a la municipalidad y al municipio, es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico. Es, además, el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo.⁹³

El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando estas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.⁹⁴

El Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas.⁹⁵

La Ley General de Descentralización tiene como objetivo fundamental promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país. La descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno Central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático.

La ley indica en forma precisa cuál es la intención del legislador al sancionar esta ley: a través de la misma se pretende lograr el desarrollo del país en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del

⁹³ **Ibíd.**, Artículo 52.

⁹⁴ **Ibíd.**, Artículo 55.

⁹⁵ **Ibíd.**, Artículo 56.



Estado.⁹⁶

La misma ley define lo que es la descentralización y establece que se entiende por descentralización: el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.⁹⁷

En lo que refiere a los derechos y obligaciones de los administrados, sobresale especialmente el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder público municipal, entendido este último como el ejercicio de las competencias del gobierno municipal. Este punto, que es el medular en la presente investigación, será analizado en los capítulos siguientes.

2.4. Sistemas de gobierno municipal

El sistema de gobierno municipal también es denominado *gobierno local* aunque no es conveniente crear una sinonimia total entre los mismos ya que en este último pueden tener cabida unidades políticas diferentes y no limitadas al municipio. El término *local* proviene del latín *localis* que significa perteneciente a un lugar, territorio, comarca, región o país, y hace referencia a la relación espacio-temporal que se establece entre población y territorio en el ámbito urbano o rural.

«Así *gobierno local* alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas

⁹⁶ Congreso de la República, **Ley General de Descentralización**, Decreto Número 14-2002, Artículo 1.

⁹⁷ **Ibíd.**, Artículo 2.



de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades–, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el ámbito local de gobierno se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas.»⁹⁸

Como todo poder, el gobierno local puede asumir formas distintas: plutocrático, autoritario o democrático, entre otros. La reflexión en torno a la forma democrática de gobierno en el espacio local ha cobrado importancia a partir de los años ochenta, en el contexto de la reforma del Estado, en circunstancias de internacionalización económica y de articulación global de territorios, localidades y regiones. La discusión plantea, entre otras cuestiones, el problema del orden social y de la organización política e institucional en relación con el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática en sociedades con tradiciones político-culturales distintas.

«Actualmente, la dimensión local del gobierno se distingue por la cercanía entre gobernantes y gobernados, por el predominio de relaciones directas –formales e informales– entre los actores sociales que usan el territorio y por las relaciones intergubernamentales que establece con otros niveles de gobierno. Al referirse al gobierno local, se le suele definir como el ámbito de gestión de todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.»⁹⁹

Si bien existen diversos sistemas de gobierno municipal que, oscilando entre la democracia directa y la democracia representativa¹⁰⁰, pueden subsumirse o

⁹⁸ Ramírez Kuri, Patricia, **Gobierno Local**. En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 289.

⁹⁹ **Ibíd.**

¹⁰⁰ Conforme lo afirma Norberto Bobbio, la democracia es una forma de gobierno en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas. La democracia directa o de asamblea es también



encasillarse entre el sistema democrático, colegial o inglés¹⁰¹; el sistema democrático o de separación de poderes o sistema francés¹⁰²; y, el sistema autoritario o alemán¹⁰³. Lo que nos interesa en este punto es el sistema de gobierno municipal guatemalteco, que, como se comprobará, reviste de características propias.

Así, con base en las ideas de Calderón Morales puedo afirmar que: «Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la Administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados

conocida como la democracia de los antiguos en la cual todos, o la mayoría de, los ciudadanos participaban en la toma de decisiones del gobierno. La democracia representativa, también denominada democracia de los modernos, es una forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él. *Cfr. Liberalismo y democracia*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, págs. 32, 33 y 35.

¹⁰¹ «Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el Ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del Ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra y que son especialmente en cada rama.» Calderón Morales, **Ob. Cit.**; pág. 164.

¹⁰² «Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en aquel hay confusión de poderes y en el francés existe la verdadera separación de los mismos, aún cuando en ambos existe la forma democrática. // Existe una notoria diferencia entre el sistema colegial inglés y el francés, pues mientras en el primero hay concentración de poderes, en el segundo la nota diferencial consiste en la separación de ellos.» **Ibíd.**

¹⁰³ «Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, deriva de una burocracia especializada. El sistema alemán tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases del municipio.» **Ibíd.**, pág. 165.



con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.»¹⁰⁴

Conforme a dicho autor, si bien no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la Administración municipal, obligatorios y de los que depende toda la actividad administrativa municipal:

1. Órganos deliberantes: En los sistemas modernos municipales, el poder del Concejo se encuentra en el órgano deliberativo. Aún cuando la Corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido, ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos. Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a la reglamentación dada por las leyes que determinan su creación y funcionamiento. La diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes mientras que los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarlos emana del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste. El órgano deliberativo comunal es pluripersonal y es denominado Concejo o Ayuntamiento; y
2. Órgano ejecutivo. Este órgano es unipersonal, a diferencia del deliberante que es pluripersonal, y se denomina así por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

¹⁰⁴ En: Ballbé y Franch, **Ob. Cit.**; pág. 158.



2.5. Conclusiones del capítulo

Al concluir el capítulo determino que:

1. Las comunas o municipios han sido y son considerados como la división administrativa y política, básica de los estados, que permiten a los vecinos ejercer de manera más directa sus derechos en relación a la administración del poder público municipal.
2. El 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, multiethnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.
3. La administración municipal, que es también denominada «administración local», se caracteriza por ser la más cercana a la ciudadanía, su gobierno es ejercido, dentro de una circunscripción territorial determinada, por un Concejo dentro de sus competencias propias y atribuidas.
4. Dentro de los derechos y obligaciones de los administrados, sobresale el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder público municipal, entendido este último como el ejercicio de las competencias del gobierno municipal.





CAPÍTULO III

3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL VECINO ANTE EL GOBIERNO MUNICIPAL

3.1. Democracia y participación

Norberto Bobbio es uno de los filósofos contemporáneos que ha marcado las tendencias políticas relativas a la democracia, su concepción teórica y su necesario contraste con la realidad social. Dicho autor es una «autoridad» en la materia y, al abordar lo que él denomina «una definición mínima de democracia»,¹⁰⁵ comienza por advertir que el estribillo de «gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo» debe ser entendido en su cabal contexto.

«Hago la advertencia que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior.»¹⁰⁶

Otra advertencia es relativa a que la «omnicracia», o gobierno de todos, es un ideal límite¹⁰⁷. Por ello al definir la democracia como forma de gobierno hay que tener en cuenta que no se trata del gobierno de todos sino, en el mejor de los casos, de casi todos. Esa omnicracia retrata, de buena manera, la primera etapa que conoció la

¹⁰⁵ Cf. **El futuro de la democracia**, 2a. ed. en español, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 24.

¹⁰⁶ **Ibíd.**, pág. 24.

¹⁰⁷ V. «Con la palabra *democracia* se designa tradicionalmente el sistema de gobierno en el cual participa todo el pueblo, sea directa o indirectamente, entendiéndose por pueblo o aquella parte de la población de un Estado habilitada para elegir a los gobernantes.» Naranjo Mesa, Vladimiro, **Teoría constitucional e instituciones políticas**, 10a. ed.; Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 2006, pág. 457.



democracia: la asamblea o democracia de los antiguos. En este tipo de gobierno, todos o casi todos los ciudadanos formaban parte de la asamblea o gobierno que era el que decidía respecto de las acciones de la *polis*. En la asamblea no tenían cabida los esclavos ni los extranjeros.

La democracia de asamblea fue criticada ampliamente por la ambigüedad de la responsabilidad en las decisiones por ella asumidas. Además, su práctica era posible únicamente en ciudades-estado cuya población fuera escasa y su territorio pequeño.

Muchos siglos después, se realiza uno de los «experimentos» políticos más importantes dentro del constitucionalismo moderno que pone en práctica y hace eficaz una nueva variante de la democracia: la democracia representativa. Con la independencia de las Colonias inglesas en América del Norte, los «padres fundadores» asumen el reto de dar a la nueva entidad política una forma de gobierno novedosa y que dentro de dicha novedad permita que estados con diversidad poblacional y territorial se hallen equitativamente representados en el gobierno.

«Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad.»¹⁰⁸

El modelo fue el de la democracia representativa, que permitía que un número alto de electores ubicados en una geografía dispersa pudieran ser tomados en cuenta, ya no de forma directa pues ello sería imposible, por medio de la elección de representantes en el Congreso y el Senado. Dicho modelo fue acogido por los modernos estados que surgen en fechas posteriores a la Revolución Francesa y aún es vigente en la actualidad.

Por su parte, Edward Malefakis entiende por democracia: «Sistema político

¹⁰⁸ *Ibíd.*, pág. 25.



basado en el reconocimiento del principio de que toda soberanía reside en el pueblo y, en consecuencia, en el derecho de los ciudadanos a participar en la administración del Estado. Es tanto una teoría como un sistema político. Como teoría, su base se sustenta en el derecho de la colectividad de los ciudadanos a ejercer su soberanía –su poder– para decidir la forma de gobernarse. De esta manera, el pueblo legitima y organiza el poder estatal sobre el principio de la soberanía popular. Como sistema político, la forma de organización que propugna tiene por principios básicos la garantía de las libertades y de los derechos individuales de las personas, entre ellos el de la libre participación en la administración y gestión del Estado, que se materializa en las sociedades modernas en la figura de los representantes elegidos por voluntad popular y sufragio universal.»¹⁰⁹

La evolución de la democracia parece no recibir bien los extremos de sus manifestaciones. Cuando se trata de una democracia directa suelen añorarse las bondades de la democracia indirecta o representativa y viceversa. Es por ello que en la actualidad la tendencia política se orienta a la devolución de la soberanía a sus legítimos tenedores: el ciudadano (o el vecino, para nuestro estudio). Lo importante es que los ejercicios de democracia directa, dentro de un sistema representativo, son más viables y efectivos a nivel comunal o municipal. En razón de ello, el control del ejercicio del poder y la participación directa en la toma de decisiones trascendentales es posible, en buena medida, en los ámbitos municipales guatemaltecos. Claro está que esos mecanismos de control y participación requieren, para ser eficaces, de un modelo de vecino (del animal político¹¹⁰).

¹⁰⁹ **Diccionario de historia y política del siglo XX**, Madrid, España, Ed. Tecnos, 2001, pág. 205.

¹¹⁰ «El hombre no es el único animal social, más es el único animal político porque no es naturalmente sociable. // El poder político, que es el modo de regulación social propio de las sociedades humanas, es, pues, un *artificio* –falta de regulación natural análoga a la de otras sociedades animales–. Mas ese artificio no es contra natura, ya que responde a una exigencia natural, la de supervivencia de la especie. Ésta es imposible sin la *cooperación* de personas humanas cuyos deseos ilimitados entran necesariamente en *competición*. Este artificio no es arbitrario (es decir, decidido por el libre albedrío individual de uno solo, de algunos o de todos), ni incluso convencional (es decir, decidido por un acuerdo tácito o explícito entre los miembros del grupo social). No está decidido, está instituido, y esta

3.2. El vecino

El término vecino posee diferentes acepciones, como se puede observar a continuación, pero para esta investigación, dicho término hará referencia al vínculo existente de vecindad administrado-gobierno municipal.

Así, el Diccionario de la Lengua Española indica: «vecino, vecina. adj. Que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente. U. t. c. s. || 2. Que tiene casa y hogar en un pueblo, y contribuye a las cargas o repartimientos, aunque actualmente no viva en él. U. t. c. s. || 3. Que ha ganado los derechos propios de la vecindad en un pueblo por haber habitado en él durante el tiempo determinado por la ley. U. t. c. s. || [...]»¹¹¹

Manuel Ossorio, al analizar el término «vecino», remite a la voz: vecindad. De la misma indica: «En sentido gramatical significa calidad de vecino; o sea, persona que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente. || También, quien tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye a las cargas o repartimientos aun cuando no viva en él. // Bien se comprende la amplia serie de cuestiones que pueden promoverse en las relaciones de *vecindad*. Pero lo que principalmente interesa es que los miembros que constituyen la de un pueblo, son los que tienen que contribuir a las cargas municipales para la prestación de los servicios que les corresponden.»¹¹²

El Código Municipal guatemalteco indica que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial. Señala también que la vecindad es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual. Al conceptualizar al vecino, establece que es vecino la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de

institución es, para cada sociedad humana, un proceso histórico singular, vinculado a la formación y a la evolución de la identidad colectiva propia de esta sociedad.» Lapierre, Jean-William, **Qué es ser ciudadano**, Madrid, España, Ed. Biblioteca Nueva, 2003, págs. 15 y 23.

¹¹¹ Real Academia Española, España, Ed. Océano, 1992. pág. 801.

¹¹² **Ob. Cit.**; pág. 777.



cualquier naturaleza.¹¹³

Siendo que el vecino es el sujeto directo de las decisiones que asuma el gobierno municipal, el rol de este ante dichas decisiones es primordial para que las relaciones nacidas entre vecino-gobierno municipal sean contestes al ordenamiento jurídico. Por ello Jorge Mario Castillo González indica: «El administrado o particular juega un determinado rol o papel frente a la Administración pública, dependiendo de sus intereses privados y del conocimiento de sus derechos y obligaciones. El papel se refiere a los diversos comportamientos o conductas que aquél pueda asumir, en determinado tiempo y lugar.»¹¹⁴

Castillo González elabora una lista de roles que pueden y suelen asumir los administrados-vecinos ante la Administración o gobierno municipal, que transitan desde la búsqueda de la atención a problemas comunes a otros vecinos y/o la atención a sus asuntos particulares:¹¹⁵

1. El rol del líder, cuando se ubica a la cabeza de otros administrados, gestionando la adquisición, reconocimiento, protección o autorización de derechos y obligaciones.
2. El rol de representante, cuando observa ciertas formalidades legales a nombre de otros administrados, firmando solicitudes.
3. El rol de manejador de problemas, si demanda la toma de medidas para resolver situaciones no previstas.
4. El rol del negociador, cuando discute y negocia con las autoridades sobre entendidos, acuerdos o soluciones, buscando ventajas para los administrados o particulares.
5. El rol de monitoreo, cuando obtiene información sobre la organización y funciones de la Administración pública, por medio de entrevistas, lecturas e informes o investigaciones, con la finalidad de conocer el trabajo

¹¹³ Cf. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 12-2002, Artículos 11, 12 y 13.

¹¹⁴ **El papel del Administrado frente a la Administración. Derechos y Obligaciones.** En: Ballbé, Manuel, **Ob. Cit.**; pág. 203.

¹¹⁵ **Ibíd.**



administrativo y aprovecharlo en su favor.

6. El rol del comunicador, cuando transmite y disemina la información obtenida por el monitor, y el rol de portavoz, cuando transmite información sobre los objetivos, políticas, acciones, planes y resultados de la Administración pública.
7. En general, un rol personal, cuando gestiona para sí mismo.

Todos estos roles que puede asumir el vecino, necesariamente deben de estar enmarcados dentro de la normativa vigente y por lo tanto, ser respetuosos del Estado de Derecho. Lo mismo aplica para quienes ejercen la Administración o gobierno municipal, como se verá en el capítulo siguiente.

El tema de los roles del vecino se vincula directamente con el de participación política y el «tipo» de vecino, ciudadano o gobernado que exige una sociedad que aspira a vivir dentro del modelo de Estado de Derecho.

La participación política tiene su fundamento en la creencia de que el gobierno debe atender las necesidades y resolver los problemas individuales o sociales, y en que la participación es eficaz para influir en las políticas o en su operación, mantener o cambiar las decisiones, o bien defender el orden establecido e incluso alterarlo o cambiarlo cuando se amenace conculcar las libertades garantizadas por el Estado de Derecho. «[...] el gobierno no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del Estado [...] y por Estado entiendo positivamente una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia...».¹¹⁶

«La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una

¹¹⁶ Aristóteles, **La Política**, Colección Grandes Maestros, Barcelona, España, Editorial Vosgos, 1975, págs. 74 y 77.



sociedad o en la manera como se dirige al Estado en dicho país».¹¹⁷ Del concepto aportado por Molina Vega se destaca esa actividad voluntaria e intencionada de una persona o grupo de personas en asuntos políticos para tratar de influir en los mismos, actividad que también pone de manifiesto el espíritu de libertad de los pueblos y que se concretiza en una serie de conductas tales como: votar, ser miembro de un partido político o comité cívico, desarrollar actividades de campaña electoral, financiar campañas políticas, participar en grupos de presión, desempeñar cargos políticos, participar en análisis y discusiones públicas o privadas, asistir a mítines y manifestaciones, o ser parte de marchas, huelgas, etc.

La participación política en el medio guatemalteco aún es un concepto en construcción social. Por ello suele divorciarse de otras actividades meramente electorales, cuando la misma engloba una infinidad de actividades asumidas por el gobernado en atención a quien o quienes le gobiernan. Así entendida, la participación política lleva inmersa las acciones del vecino que tienen como origen las decisiones asumidas por el gobierno local o municipal. De igual manera, la clasificación entre derechos/obligaciones políticas y administrativas del vecino o gobernado no implica que exista un divorcio necesario entre las mismas.

El fortalecimiento del Estado de Derecho y del gobierno municipal exige de ciudadanos-vecinos que sean conocedores de sus derechos y de sus obligaciones, este es un presupuesto mínimo para poder esperar el cumplimiento de sus obligaciones y la eficacia en el reclamo de sus derechos: la norma no solamente debe ser efectiva, debe aspirarse a que la misma sea eficaz.

Lo anterior implica que el ciudadano-vecino debe de ser una persona «ilustrada», y al exigir esta característica no hago referencia a que sea imprescindible que todos los vecinos poseen estudios a nivel superior, sino que es imprescindible un mínimo de formación académica¹¹⁸ que sumada al involucramiento

¹¹⁷ Molina Vega, José Enrique, **Diccionario Electoral**, Serie Elecciones y Democracia, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), pág. 513.

¹¹⁸ Conforme datos del Instituto Nacional de Estadística –INE–, **Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación, de 2002**, el Municipio de Santa Catarina Pinula posee una población de 7 años



en la gestión del poder municipal dará como resultado, necesariamente, un efectivo control al ejercicio del poder local.

3.3. Derechos y obligaciones políticas del vecino

Como bien lo señala Jorge Mario Castillo González, la Constitución Política de la República de Guatemala «[...] distingue entre deberes y derechos cívicos y políticos, en forma confusa. La enumeración del Artículo 135, se refiere a deberes y la enumeración del artículo 136, a derechos. Se podrá argumentar que los *deberes* también pueden ser *derechos*, sin embargo, los derechos se refieren al goce o al ejercicio de cierta libertad o poder, incluyendo privilegios e inmunidades establecidos en la Constitución Política y en las leyes, mientras que los deberes se refieren a las cargas u obligaciones cívicas, honrosas, de carácter político.»¹¹⁹

CAPÍTULO III

Deberes y derechos cívicos y políticos

Artículo 135. **Deberes y derechos cívicos.** Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la Constitución y leyes de la República, los siguientes: a) Servir y defender a la Patria; b) Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República; c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos; d) Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley; e) Obedecer las leyes; f) Guardar el debido respeto a las autoridades; y g) Prestar servicio militar y social, de acuerdo con la ley.

Artículo 136. **Deberes y derechos políticos.** Son derechos y deberes de los

de edad o más de 52812, de los mismos 47318 son alfabetas (89.6%) y el restante 5494 son analfabetas (10.4%). Los anteriores datos colocan al municipio en una posición privilegiada ante el 71.2% de alfabetismo y 28.8% de analfabetismo que se reporta a nivel nacional según la misma fuente.

¹¹⁹ **Constitución Política de la República de Guatemala. Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad**, 5a. ed.; Guatemala, (s.e.), 2003, pág. 323.



ciudadanos: a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; b) Elegir y ser electo; c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; d) Optar a cargos públicos; e) Participar en actividades políticas; y f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Artículo 137. **Derecho de petición en materia política.** El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos.

Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

En igual sentido se formula el Artículo 17 del Código Municipal, el cual agrupa los derechos y obligaciones de los vecinos de manera genérica sin distinguir entre derechos cívicos y políticos. Y, como se observará, desarrolla los derechos y obligaciones contenidos en los artículos expuestos con la particularidad que lo hace en referencia al ámbito municipal:

Artículo 17. **Derechos y obligaciones de los vecinos.** Son derechos y obligaciones de los vecinos: a) Ejercer los derechos ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos; b) Optar a cargos públicos municipales; c) Servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal; d) Contribuir a los gastos públicos municipales, en las formas prescritas por la ley; e) Participar en actividades políticas municipales; f) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias; g) Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prescrita por la ley; h) integrar la comisión ciudadana municipal de auditoria social; i) Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas municipales; j) Participar



en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley; k) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código; l) Solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal; m) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes. // Los extranjeros domiciliados que sean mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político. No obstante, tendrán los derechos que en los términos prevea la legislación electoral general.

Para el caso de la presente investigación es el inciso «m» el que faculta al vecino a oponerse a las resoluciones emitidas por la Administración municipal. Este aspecto se regula en el Artículo 155 y subsiguientes del Capítulo II «Medios de impugnación», del Título VII «Principios reguladores de los procedimientos administrativos».

Siguiendo las ideas de Castillo González, se comprende que los derechos políticos se refieren al goce o al ejercicio de una libertad o de un poder; incluyendo privilegios e inmunidades establecidas legalmente. Los derechos políticos que reconoce la Constitución, se refieren a la inscripción en el Registro de Ciudadanos; al hecho de elegir y ser electo; a la necesidad de velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; al reto de optar a cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

La obligación de cumplir y velar porque se cumpla la Constitución, de parte del administrado, significa que en todo tiempo y lugar habrá que observar y respetar las normas constitucionales y cuidar solícitamente que otros también la cumplan.

El trabajo por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de guatemaltecos significa participar en diversidad de actividades para satisfacer las necesidades primarias de cada administrado. Por lo tanto, este trabajo se relaciona con la familia, la cultura, las comunidades indígenas, la educación, el deporte, la salud, la seguridad y la asistencia social, y principalmente, con el trabajo individual en cuanto éste genera dignidad, bienestar y calidad de vida. El trabajo es una



obligación social, en el sentido de que toda persona debe procurar su subsistencia y bienestar por medio del trabajo lícito remunerado.

Primordial para el sostenimiento del Estado y de sus instituciones, o del gobierno, es la obligación de contribuir a los gastos públicos. El administrado cumple con esta obligación pagando puntualmente los tributos, sean impuestos, tasas o contribuciones, en la forma establecida en las leyes tributarias. La impuntualidad en el pago, la evasión o la negativa a pagar, priva al administrado de fuerza moral para reclamar atención, protección, servicios y eficiencia a las autoridades públicas.

La obediencia a las leyes y el respeto a las autoridades, constituyen dos pilares del funcionamiento legal de la Administración pública. La obediencia equivale a vivir dentro del marco de las leyes, cumpliendo la voluntad de las mismas. Significa que cada administrado debe estar informado del contenido de las leyes, de sus derogatorias, reformas o adiciones, para no alegar ignorancia de la Ley. El respeto a las autoridades es igual a reconocer su investidura y brindar atención personal a cada persona representante de la autoridad, demandan que el administrado no actúe o proceda a su capricho sin atender las instrucciones o requerimientos de las autoridades públicas.

La obligación de prestar servicio militar y social se materializa en el cumplimiento de un servicio temporal personal de cada administrado, voluntario, para que el Ejército de Guatemala cumpla con las obligaciones constitucionales de mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. El administrado que asume responsabilidades militares contribuye a que el Ejército de Guatemala cumpla con sus funciones sociales de ayuda y apoyo a las comunidades de escasos recursos económicos para resolver problemas de infraestructura.

Por su parte, la inscripción en el Registro de Ciudadanos es un derecho y seguramente el primer paso que debe dar todo administrado para asegurar su participación en general en las actividades políticas. Esta inscripción le permitirá ejercitar el sufragio para elegir directamente a los ciudadanos que optarán a cargos públicos y para ser electo él mismo, para asumir responsabilidades políticas públicas.



El hecho de la inscripción, objetivamente, equivale al derecho de participación. El ejercicio de este derecho, significa *participar* en el sentido de tener cada administrado, parte en el proceso político guatemalteco, en forma personal y organizada. El abstencionismo equivale a no participar en el proceso político guatemalteco.

La participación responsable se materializa en otros hechos: velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral, por una parte, y por otra, la defensa del principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República. Este conjunto de derechos políticos se convierten en derechos y obligaciones. *Velar* equivale al deber de cuidar solícitamente el sufragio, en el sentido que el sufragio sea libre y se ejerza sin más límites que la aptitud para votar, y a la obligación de exigir la periodicidad del mandato de quienes ejercen el poder temporalmente: Presidente, Vicepresidente, diputados y alcaldes municipales.

Las obligaciones políticas se refieren a las cargas cívicas, honrosas, de carácter político que el administrado o particular observará sin ameritarle amenazas ni peligros. Las cargas que establece la Constitución, se refieren al honor de servir y defender a la patria; a la obligación ineludible de cumplir y velar porque se cumpla la Constitución; al hecho de trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos; al deber de contribuir a los gastos públicos, en la forma establecida en las leyes tributarias; a la debida obediencia de las leyes, sin excusa, ni pretexto; al hecho de guardar el debido respeto a las autoridades; y a la obligación de prestar servicio militar y social.

En cuanto al Artículo 137, es prudente hacer ver que la petición política equivale al instrumento para gestionar el reconocimiento o el restablecimiento de los derechos del ciudadano ante la autoridad electoral, en materia de organización y participación, o de funcionamiento de las autoridades electorales. La petición política se basa en procedimientos sencillos, breves, concretos y desprovistos de formalismos, a fin de que el administrado la ejercite libremente, sin cortapisas. De manera que las leyes reguladoras de materias políticas no contienen requisitos esenciales.



3.4. Derechos y obligaciones administrativas del vecino

Conforme lo expone Vicente Arredondo Ramírez, el poder local, desde el punto de vista de sus propósitos, pretende lo siguiente: «[...] Construir un nuevo paradigma de gobernabilidad basado en el bienestar colectivo, y no en el temor e ignorancia de la gente y la manipulación de los poderes fácticos [...]. Construir una cultura de corresponsabilidad social en la que se establezcan con precisión los derechos y obligaciones de todos y cada uno de los miembros de la comunidad en las tareas del desarrollo económico, político y social; esto es, construir un concepto vivo de ciudadanía.»¹²⁰

Siendo evidente que la legislación, por su carácter genérico y abstracto, no puede, ni debe, detallar taxativamente cada uno de los derechos y obligaciones que posee el administrado. Para el caso guatemalteco existe lo que en teoría se denomina la *norma general exclusiva*¹²¹ contenida en el Artículo 5 de la Constitución Política de la República que indica, en su parte conducente, que «Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe [...]»¹²². Ello implica que el legislador solamente regulara los ámbitos del actuar del administrado que le parezcan necesarios para la obtención de los fines estatales y locales que no pueden más que subsumirse en uno: la obtención del bien común.

Para el caso de los derechos y obligaciones de los gobernantes opera un supuesto inverso: el gobernante solamente podrá actuar dentro de los límites de sus competencias y facultades señaladas en la ley¹²³. Ello parte de la premisa de que el

¹²⁰ En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 545.

¹²¹ Esta teoría, como tal, es sujeta a crítica pero en lo que nos interesa señala: «[...] todo el campo de la actividad humana es susceptible de regulación jurídica, bien por una norma particular que lo incluye, bien por una norma general que lo excluye. La originalidad de esta teoría reside en que se trata de una misma norma, que realiza una doble función: regular inclusiva y determinadamente un comportamiento y excluir genéricamente del ámbito de su prescriptividad los demás comportamientos referidos a la misma materia.» Soriano, Ramón, **Compendio de Teoría General del Derecho**, 2a. ed.; Barcelona, España, Ed. Ariel, 1993, pág. 157.

¹²² Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Guatemala**, 1985.

¹²³ En este sentido la Carta Constitucional guatemalteca es clara al indicar:



poder debe tener límites claros para evitar que se abuse del mismo.

Pero un ordenamiento jurídico que solamente estableciera derechos y obligaciones de gobernantes y gobernados sin prever mecanismos que permitieran hacer efectivo y eficaz el mismo, sería incompleto. Dichos mecanismos serán atendidos de manera particular en el siguiente capítulo, pero, como se evidenciará, estos parten de los derechos de los administrados, particularmente del derecho de defensa, ya que éste implica que todo administrado tiene derecho a ser oído o escuchado antes de que se tome una resolución que beneficie o afecte sus derechos e intereses. En esta afirmación se basa el derecho de defensa de que goza el administrado, el cual se complementa con los medios de defensa que le brinda y garantiza la legislación para oponerse a las resoluciones municipales.

Retomando del tema de delimitar los derechos y obligaciones del administrado, Manuel Ballbé y Marta Franch señalan: «Es difícil separar los derechos y las obligaciones de carácter administrativo, pues cada derecho deriva en obligación, o cada obligación puede verse como determinado derecho de la persona. Aun así, el derecho número uno del administrado ante la Administración pública es la petición administrativa. Otros derechos, igualmente importantes, definen el rol del administrado ante la Administración. Entre estos derechos figuran el libre acceso a

Artículo 152. **Poder Público.** El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. // Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.

Artículo 153.- **Imperio de la ley.** El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.

Artículo 154. **Función pública; sujeción a la ley.** 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.

Artículo 156. **No obligatoriedad de órdenes ilegales.** Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.



las dependencias del Estado, incluyendo archivos y registros públicos, la publicidad de los actos administrativos y el derecho de defensa. Ellos forman derechos mínimos del administrado ante la Administración pública.»¹²⁴ Reconociendo esa primera dificultad (la de identificar los derechos-obligaciones) asumiré la enumeración propuesta, anticipando que es la última la que conforma en centro de interés de esta investigación: el derecho de defensa ante los actos del poder público municipal.

3.4.1. Derecho de petición

En términos generales, el derecho de petición es un derecho-garantía cuyo titular es el gobernado y que le permite hacer valer los demás derechos de que está investido por mandato constitucional y legal. Este derecho es de suma importancia y es ejercido cuando los derechos del gobernado son desconocidos o vulnerados por los gobernantes u otra persona.

La amplitud del derecho de petición conlleva que éste es aplicable en todos los ámbitos jurídicos. Si se toma como punto de referencia el fin que se persigue al ejercitar este derecho, se pueden distinguir tres clases de peticiones: *petición-queja*; *petición-manifestación* y *petición-demanda*.

«La primera [*petición-queja*] tiene por objeto poner en conocimiento de la autoridad competente una irregularidad o una arbitrariedad que haya sido cometida por alguna autoridad inferior, con el objeto de que se sancione o corrija al responsable. La segunda [*petición-manifestación*], tiene por objeto dar una información o expresar un deseo a la autoridad competente, a fin de que se tomen ciertas medidas de carácter individual o colectivo. La tercera [*petición-demanda*], es aquella que se dirige fundamentalmente a las autoridades jurisdiccionales con objeto de solicitar del Estado el reconocimiento de un derecho que según el peticionario le ha sido conculcado o amenazado por alguien o para pedir el simple restablecimiento de la legalidad quebrantada por un acto administrativo. Es esta petición de justicia o demanda propiamente dicha, por medio de la cual el juez entra en acción y conoce

¹²⁴ Ob. Cit.; pág. 207.



de un litigio; es una modalidad esencial del derecho individual de petición.»¹²⁵

El derecho de petición, tal y como lo configura el Artículo 28 de la Carta Constitucional guatemalteca, es el derecho que posee el administrado de dirigir peticiones respetuosas a la autoridad competente en materia fiscal, administrativa o de cualquier otra materia, que conlleva para la autoridad la obligación de conocerlas (tramitarlas) y resolverlas en los términos que establece la ley.

Artículo 28. **Derecho de petición.** Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. // En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días. // En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna.

Al interpretar este precepto, la Corte de Constitucionalidad guatemalteca ha indicado: «[...] De conformidad con lo que establece el artículo 28 de la Constitución, los habitantes de la República tienen el derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley. Este precepto, en concordancia con el artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establece que en materia administrativa el término máximo para resolver y notificar las resoluciones es el que señala la ley específica aplicable al caso concreto o, en su defecto, el de treinta días. // En caso de que la autoridad omita el cumplimiento de la obligación referida en dicho término el interesado puede acudir al amparo para que se fije un plazo razonable a efecto de que cese la demora en resolver y notificar [...]»¹²⁶

Siguiendo las argumentaciones de Castillo González¹²⁷, se puede entender

¹²⁵ Naranjo Mesa, **Ob. Cit.**; pág. 561.

¹²⁶ Gaceta No. 54, expediente No. 661-99, sentencia: 27-10-99.

¹²⁷ **El papel del administrado frente a la Administración. Derechos y obligaciones.** En: Ballbé, Manuel, **Ob. Cit.**; pág. 207.



que el administrado que desea plantear o resolver en las oficinas administrativas algún problema, caso, asunto o negocio, acudirá a la petición administrativa, elevada a la categoría de derecho constitucional de la persona humana. Nadie podrá negar ese derecho a nadie. Su ejercicio requiere la condición de habitante y, según las leyes guatemaltecas, habitante es la persona que forma parte de la población, en calidad de vecino o transeúnte.

Una persona o un conjunto de personas podrán ejercer el derecho de petición y la autoridad administrativa estará obligada a tramitarla. Esto significa que la autoridad, funcionario o empleado, no se negará a tramitar la petición presentada en sus oficinas, aunque su redacción sea defectuosa o irrespetuosa. La negativa de la autoridad faculta al administrado a presentar demanda en los tribunales, requiriendo amparo, conforme a lo establecido en el inciso f) del Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. En este caso, el administrado persigue obligar a la autoridad administrativa a la admisión de la petición, para su trámite.

La redacción o contenido del memorial que contenga la petición puede injuriar o calumniar a la autoridad y, aún así, no existiría obstáculo para admitir la petición y darle trámite. Es obligación del administrado presentar memoriales redactados en forma respetuosa y conteniendo peticiones objetivas, basadas en la Ley. Si el memorial se redacta conteniendo hechos falsos, injuriando o calumniando, el administrado debe saber que «su escrito» constituye un medio de prueba para iniciar acción penal en su contra.

El tiempo establecido en la Constitución Política de la República para resolver y notificar la petición es de 30 días hábiles. Si no hay resolución durante este tiempo, el administrado debe saber qué hacer. No esperará por tiempo indefinido. En este caso, también podrá acudir a los tribunales, solicitando amparo, a fin que el juez fije a la autoridad administrativa el tiempo razonable para resolver, o podrá reunir datos en las oficinas administrativas y con los mismos, darse por notificado e iniciar otras gestiones, no en la Administración, sino en los tribunales, dependiendo de su interés.



3.4.2. Acceso a las dependencias públicas

Conforme al Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala, toda persona tiene libre acceso a las dependencias públicas amén de ejercer acciones tendentes a hacer valer sus pretensiones y derechos:

Artículo 29. **Libre acceso a tribunales y dependencias del Estado.** Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. // Los extranjeros únicamente podrán acudir a la vía diplomática en caso de denegación de justicia. // No se califica como tal, el solo hecho de que el fallo sea contrario a sus intereses y en todo caso, deben haberse agotado los recursos legales que establecen las leyes guatemaltecas.

La Corte de Constitucionalidad guatemalteca ha interpretado este Artículo indicando: «[...] [el] libre acceso a tribunales, al que le es ínsito un derecho subjetivo público a la jurisdicción e impone la correlativa obligación al Estado, por conducto del Organismo Judicial, de emitir decisiones fundadas en ley, que garanticen el derecho de defensa, en observancia del principio de prevalencia constitucional [...] dando vigencia [...] a la justicia, enmarcada en ley, como fin esencial de la organización del Estado [...].»¹²⁸ Aunque a priori parece no adentrarse en la materia administrativa –acceso a dependencias del Estado– sí aborda el tema de la justicia que, al final de cuentas, la buscará el administrado en las dependencias estatales (municipales, para nuestro caso), lo que le permitirá conocer expedientes y actuaciones relacionadas con su persona. Este derecho se vincula directamente con el de *acceso a archivos y registros estatales*, que se analiza en el siguiente subpunto.

Castillo González sí particulariza respecto del tema administrativo indicando: «Acceso significa que la persona puede llegar o presentarse en las oficinas administrativas en calidad de interesado o en representación de otro interesado. En las oficinas públicas deben existir *espacios reservados*, con rótulos que digan *prohibido el paso a particulares*. El administrado debe saber que estos espacios no

¹²⁸ Gaceta No. 12, expediente No. 89-89, sentencia: 14-06-89.



producen violación de la norma constitucional, siempre que en el área en donde estén ubicados, funcione la *oficina de información* o de *atención al público*, y ésta suministre información o datos requeridos por el interesado.»¹²⁹

3.4.3. Acceso a los archivos y registros estatales.

La sociedad guatemalteca ha emergido de un pasado autoritario y oscuro. Miles de expedientes fueron ocultados durante el período de conflicto armado interno (1960-1996) que guardaban información respecto de acciones estatales que podrían haber implicado serias acciones violatorias a los derechos humanos. Por ello, este derecho reviste de gran importancia dentro del contexto de una sociedad que aspira a consolidar su apertura democrática. Gobernantes y gobernados deben velar porque este derecho sea efectivo y eficaz en el diario quehacer de la Administración pública.

Artículo 31. **Acceso a archivos y registros estatales.** Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Castillo González también evidencia el contexto en que fue formulada esta norma, indicando «En Guatemala la costumbre es mantener cerrados los archivos y sus documentos, expedientes, tarjetas, fichas o base de datos son objeto de severa secretividad. Por tal motivo, la Constitución establece el derecho de toda persona de conocer lo que de ella conste en los archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales y la finalidad a que se dedica la información resumida. Esta parte de la norma constitucional se justifica en cuanto en el país existen registros estatales secretos, sobre toda clase de personas, conteniendo fichas con datos que sirven para afectar la vida, la libertad y el trabajo. Una sola ficha sirve para justificar la

¹²⁹ **El papel del administrado frente a la Administración. Derechos y obligaciones.** En: Ballbé, Manuel, **Ob. Cit.**; pág. 208.



ejecución extrajudicial, el encarcelamiento en una cárcel secreta o la privación del trabajo. El diputado primario concedió el acceso a los archivos para que el administrado pudiera conocer su *situación personal* y solicitar la corrección, rectificación y actualización.»¹³⁰

Si bien lo argumentado es correcto, también lo es que el contenido del artículo busca, dentro de un contexto democrático, permitir que el administrado conozca el contenido de los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal, para acceder a los datos que del mismo consten en estos y, si fuera el caso, sean corregidos o eliminados o lo provean de mejores elementos de defensa. Este derecho es conocido dentro del ámbito constitucional comparado como *habeas data*.

3.4.4. Publicidad de los actos administrativos

La publicidad de los actos administrativos es uno de los pilares sobre los cuales se erigen el sistema de control a los actos de gobierno (estatal y local). Este es indispensable para que el administrado conozca la manera de actuar de la Administración pública y pueda, según sea cada caso, conocer los nuevos derechos y obligaciones que nacen de la misma (como cuando se emite un reglamento) y/o pueda conocer de qué manera se están invirtiendo los recursos públicos. Todo ello con el fin de permitirle participar en la toma de decisiones, atacando y controlando, si fuera el caso, los actos de la Administración pública.

La publicidad de los actos administrativos también se vincula con la seguridad o certeza jurídica, en sus dos facetas: que el Derecho sea seguro en su proceso de creación y que exista certeza jurídica para el administrado (que no se alteren antojadizamente sus derechos y obligaciones).

Artículo 2. **Deberes del Estado.** Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Artículo 30. **Publicidad de los actos administrativos.** Todos los actos de la

¹³⁰ **Ibíd.**



administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 180. **Vigencia.** La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

Siguiendo las ideas de Castillo González, pese a que éste no incluye en su análisis el Artículo 2 constitucional, es evidente que sí implica a la seguridad jurídica en las mismas al indicar: «Aparte de la obligación de publicidad que deben observar las autoridades, el administrado en su calidad de *interesado* goza del derecho de obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que solicite por escrito y la exhibición de los expedientes que desee consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad.»¹³¹

El autor citado continúa argumentado que, la Constitución Política de la República establece como único requisito *ser interesado* en el sentido de tener algún interés, por alguna razón directa, en los documentos administrativos. Este interés se basa en hechos concretos: ser parte del expediente, constar referencia del interesado en el documento o resultar de los trámites algún beneficio o perjuicio para los intereses del solicitante. Entonces, basta acreditar el interés para que la solicitud genere el derecho constitucional.

Además, el administrado debe saber «[...] que algunos documentos se consideran confidenciales y que los mismos no son públicos. Estos documentos se relacionan con asuntos militares y diplomáticos y se refieren a la seguridad nacional. Asimismo, los documentos que contengan *declaraciones personales* entregadas a la Administración bajo juramento y relacionados con la situación económica del

¹³¹ **Ibíd.**, pág. 209.



administrado no son públicos, en cuanto la divulgación causa daños o afecta los intereses del administrado. En las declaraciones juradas sobre la situación económica para el pago de impuestos, el administrado generalmente revela datos sobre su situación económica personal que son *confidenciales*, o sea, para conocimiento exclusivo de las autoridades.»¹³²

3.4.5. Derecho de defensa

El derecho de defensa es un derecho básico que asiste a todo ciudadano y le permite oponerse a las resoluciones emanadas de los diferentes organismos y entidades que ejercen competencia o alguna parcela de poder dentro de la configuración del ejercicio del poder público. Claro está que este derecho es mucho más amplio pues puede oponerse a acciones o pretensiones ejercitadas por particulares. Su importancia es tal que asume rango constitucional y es uno de los derechos que poseen escasa eficacia dentro de nuestra sociedad pues su ejercicio implica, en algunas actuaciones, el auxilio de un profesional del Derecho. Para el caso del control al poder público local, por permanecer en la esfera administrativa en la mayoría de sus casos, no requiere la actuación de un letrado, pero sí requiere que el vecino posea un conocimiento mínimo de sus derechos y obligaciones y la disposición necesaria para esperar los resultados de sus acciones.

Lamentablemente, el estudio del derecho de defensa es considerado comúnmente aparejado a la materia procesal penal. Incluso en el estudio de derechos-garantías en el ámbito constitucional suele referirse a la materia penal casi con exclusividad. He aquí, que en este estudio, por ser el control del ejercicio del poder público municipal su objetivo de análisis, el derecho de defensa se enfoca y conceptualiza como la facultad que posee todo administrado de oponerse a las resoluciones emanadas de dicho poder. Así, el derecho de defensa es una garantía constitucional que asegura a todos los gobernados que sean afectados por una resolución de cualquier tipo (administrativa, judicial, municipal, etc.), la posibilidad de

¹³² **Ibíd.**



oponerse a la misma y de participar (formulando alegaciones, aportando pruebas, contradiciendo, exigiendo la ponderación de las mismas, etc.), dentro de cualquier procedimiento administrativo o proceso judicial.

El autor chileno Alex Carocca Pérez, indica que de la garantía del derecho de defensa se pueden evidenciar algunas facultades esenciales que son necesarias y concurrentes para la correcta configuración de la misma:

- «1) Formular sus alegaciones. Sin embargo, estas alegaciones tienen una limitación esencial, que deberán ser hechas conforme a las legítimas prescripciones de oportunidad contenidas en las normas de procedimiento.
- 2) Se garantiza el derecho de probar tales alegaciones, es decir, las peticiones y alegaciones fácticas carecerán de valor si no son en su momento debidamente probadas. Con lo que en definitiva la prueba se constituye en la segunda actividad esencial asegurada por la defensa.
- 3) Aparte de formular las alegaciones aparte de probar, a mi juicio, la garantía asegura también la posibilidad o el derecho de contradecir.
- 4) La cuarta facultad esencial que asegura la garantía de la defensa es de que las alegaciones y pruebas de cada parte deben ser tomadas en cuenta por el juzgador [o por la autoridad que resuelve].»¹³³

El texto constitucional guatemalteco parece orientarse, en una interpretación restrictiva, a la defensa en el ámbito penal, pero de la lectura contextual del texto constitucional resulta evidente que el derecho de defensa asiste a todos los gobernados en las diversas áreas en que se desenvuelve:

Artículo 12. **Derecho de defensa.** La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. // Ninguna persona puede ser juzgada por

¹³³ **Garantía constitucional de la defensa**, Primeras Jornadas internacionales de Derecho Procesal desarrolladas en Lima, Centro Naval Almirante Guise, septiembre de 1997. (17 de diciembre de 2007), http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/diciembre05/Garantia_constitucional_de_la_defensa_ok.pdf.



Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.

Al interpretar este Artículo, la Corte de Constitucionalidad guatemalteca ha señalado: «[...] Tal garantía consiste en la observancia por parte del tribunal, de todas las normas relativas a la tramitación del juicio y el derecho de las partes de obtener un pronunciamiento que ponga término, del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre que entraña el procedimiento judicial. Implica la posibilidad efectiva de ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente para procurar la obtención de la justicia, y de realizar ante el mismo todos los actos legales encaminados a la defensa de sus derechos en juicio, debiendo ser oído y dársele oportunidad de hacer valer sus medios de defensa, en la forma y con las solemnidades prescritas en las leyes respectivas. Se refiere concretamente, a la posibilidad efectiva de realizar todos los actos encaminados a la defensa de su persona o de sus derechos en juicio. // Si al aplicar la ley procesal al caso concreto se priva a la persona de su derecho de accionar ante jueces competentes y preestablecidos, de defenderse, de ofrecer y aportar prueba, de presentar alegatos, de usar medios de impugnación contra resoluciones judiciales, entonces se estará ante una violación de la garantía constitucional del debido proceso [...].»¹³⁴

Castillo González, más enfocado a lo que es el tema de esta investigación, al abordar el derecho de defensa indica que «Todo administrado tiene derecho a ser oído o escuchado antes de que se tome una resolución que beneficie o afecte sus derechos e intereses. En esta afirmación se basa el derecho de defensa de que goza el administrado.»¹³⁵

Además, el autor citado, asume que el derecho de defensa se fundamenta en una declaración: la defensa de la persona y sus derechos, ambos son inviolables. Dicho derecho será ejercitado por el administrado por medio de escritos o memoriales que expongan desacuerdo, rechazo o impugnación, o por medio de los

¹³⁴ Gaceta No. 54, expediente 105-99, sentencia: 16-12-99.

¹³⁵ **El papel del administrado frente a la Administración. Derechos y obligaciones.** En: Ballbé, Manuel, **Ob. Cit.**; pág. 209.



recursos administrativos de revocatoria y reposición, establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo. En el siguiente capítulo se detallarán los medios de defensa que posee el administrado que, como se evidenciará, exceden a la esfera propia de los procedimientos administrativos.

3.5. Conclusiones del capítulo

Al concluir el capítulo determino que:

1. El administrado o particular juega un determinado rol o papel frente a la Administración pública, dependiendo de sus intereses privados y del conocimiento de sus derechos y obligaciones. El papel se refiere a los diversos comportamientos o conductas que aquél pueda asumir, en determinado tiempo y lugar.
2. La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal.
3. La participación política en el medio guatemalteco aún es un concepto en construcción social. Por ello suele divorciársele de otras actividades meramente electorales, cuando la misma engloba una infinidad de actividades asumidas por el gobernado en atención a quien o quienes le gobiernan.
4. El fortalecimiento del Estado de Derecho y del gobierno municipal exige de ciudadanos-vecinos que sean conocedores de sus derechos y de sus obligaciones, éste es un presupuesto mínimo para poder esperar el cumplimiento de sus obligaciones y la eficacia en el reclamo de sus derechos: la norma no solamente debe ser efectiva, debe aspirarse a que la misma sea eficaz.
5. Dentro de los derechos y obligaciones administrativas del vecino figuran el derecho de petición, el libre acceso a las dependencias públicas, el acceso a archivos y registros públicos, la publicidad de los actos administrativos y el derecho de defensa.



6. El derecho de defensa se enfoca y conceptualiza como la facultad que posee todo administrado de oponerse a las resoluciones emanadas de la Administración pública. Así, el derecho de defensa es una garantía constitucional que asegura a todos los gobernados que sean afectados por una resolución de cualquier tipo (administrativa, judicial, municipal, etc.), la posibilidad de oponerse a la misma y de participar (formulando alegaciones, aportando pruebas, contradiciendo, exigiendo la ponderación de las mismas, etc.), dentro de cualquier procedimiento administrativo o proceso judicial.



CAPÍTULO IV

4. MEDIOS DE CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

4.1. Poder

El término «poder» es polisémico, dentro de esta investigación únicamente haré un contexto mínimo pues su discusión y alcances son sumamente amplios. En su generalidad «poder» es «[...] toda posibilidad de imponer la voluntad propia –incluso en contra de una oposición, no importa en qué se funde esta posibilidad– dentro de una relación social.»¹³⁶ Lo anterior implica que el poder puede o no carecer de legitimidad. En el ámbito sociológico el poder es la capacidad para producir efectos importantes sobre el comportamiento de otras personas.

El carácter polisémico del término «poder» deriva a su vez de la multiplicidad de formas en que el mismo se manifiesta. Para el caso del «poder político», este se entiende como aquel que se ejerce sobre un determinado conglomerado social que habita en cierto espacio geográfico y que da validez y permite la subsistencia de un ordenamiento u ordenamientos jurídicos mediante el empleo y la amenaza de una coerción física por parte del aparato administrativo.¹³⁷

En el ámbito estatal el nivel más alto reconocido de poder es el poder constituyente, a este le siguen los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Municipal, etc.). En este punto es necesario aclarar que muchos constitucionalistas al abordar el tema de los poderes constituidos, si bien no lo indican taxativamente, estiman como tales únicamente al Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Entender así al poder constituido sería, y es, un grave error.

«Los poderes constituidos son [...] todos aquellos que la Constitución consagra como titulares de las distintas funciones del Estado. Ejemplos de los poderes constituidos son el Congreso o el Parlamento, la Presidencia de la República, la administración de justicia, los órganos de control y fiscalización, la

¹³⁶ Weber, Max, **Economía y Sociedad**, 4a. ed.; México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pág. 28.

¹³⁷ V. *Ibíd.*, págs. 32 y ss.



organización electoral, la autoridades territoriales, las fuerzas armadas, etc.»¹³⁸

Otro error en el que es común incurrir es el creer que el ejercicio del poder solamente tiene una vía (del gobernante hacia el gobernado). Este posee dos manifestaciones básicas que le permiten retroalimentarse y legitimarse. Así, el poder político, dentro de un Estado democrático, se proyecta a través de dos funciones: la de gobierno y la de control. Para nuestro caso, el sistema republicano impone una relación equilibrada entre gobierno y control. A su vez, la democracia exige una relación armónica entre autoridad y libertad.

El control público, como una de las manifestaciones del poder político, conforma al poder estatal pues no debe existir poder sin control. «El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios de derecho y buena administración (causa-fin), a la que debe ajustarse el poder (causa-medio). El control es el instrumento impuesto para verificar esa correspondencia entre medios y fines [...] además del riesgo político por las tentaciones que el ejercicio del poder ofrece, coadyuva a que se enseñoree la arbitrariedad y se falseen los valores en desmedro del fin del Estado.»¹³⁹

El reto del ejercicio de la Administración pública, dentro del contexto de un Estado de Derecho, es que ésta actúe conforme a la ley y, de consiguiente, sustentándose a la misma. Por la amplitud de campos que aborda el ejercicio del poder dentro de la Administración pública, su control también se diversifica. Así, el control puede ser: a) según su naturaleza: jurídico, político, técnico-contable, y b) según el procedimiento: administrativo, legislativo y judicial. Estos mecanismos de control permiten responsabilizar al Estado y habilitan, por tanto, la protección jurídica administrativa (por vía de recursos y reclamaciones) o judicial (por vía de acciones).

Los controles administrativo y judicial constituyen la medida de la responsabilidad pública y son los que serán analizados en este capítulo como medios de los cuales dispone el vecino-administrado para controlar el ejercicio del

¹³⁸ Naranjo Mesa, **Ob. Cit.**; pág. 376.

¹³⁹ Dromi, Roberto, **Derecho administrativo**, 7a. ed.; Buenos Aires, Argentina, Ed. Ciudad Argentina, 1998, pág. 112.



poder público municipal. Particularmente se analiza el caso del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala.

4.2. Poder público municipal

El poder público municipal es el conjunto de facultades y deberes que ejerce la administración municipal dentro de los límites de su territorio y los destinatarios de las mismas son los gobernados-vecinos que habitan en dicha circunscripción (personas físicas y personas jurídicas). Como ya se advirtió, el poder político posee dos facetas, en el caso del poder público municipal es lo mismo. La primera es la ya expuesta y la segunda consiste en los controles que puede ejercer el gobernado-vecino en contra de las acciones, resoluciones, omisiones, en fin, del actuar de la Administración municipal.

Al hablar de poder público municipal se hace referencia al gobierno local. Al abordar este último indiqué que el mismo alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. Así, la noción de gobierno local, define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades–, delimitadas geográfica y administrativamente, comúnmente heterogéneas social y culturalmente.

Dentro de la dinámica del ejercicio del poder público local o del «gobierno local» se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas.

En este capítulo, que es el último de la investigación, se observarán estas relaciones en las cuales se evidencia el ejercicio del poder público municipal, las pretensiones de los administrados al oponerse al mismo o exigir la satisfacción de necesidades específicas, particulares o colectivas que conforman el conjunto de obligaciones de la Administración municipal.

En lo que concierne a la regulación referida al poder público municipal o



gobierno del municipio, el Código Municipal detalla las competencias del Concejo Municipal, Alcaldes, síndicos y concejales, particularmente en sus artículos 33, 35, 52, 53 y 54.

El Artículo 33 establece que el gobierno del municipio es competencia exclusiva del Concejo Municipal el cual, al ejercer el gobierno debe entre varios aspectos, garantizar los intereses del municipio y sus habitantes atendiendo las necesidades planteadas por sus vecinos.

El Artículo 35 enumera las competencias generales del Concejo Municipal. De estas, revisten de especial importancia para la investigación las relativas a: la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; el control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República. Los aspectos señalados vinculan la participación de los vecinos en temas que le son por demás sensibles: el control de las políticas públicas municipales y de la emisión de acuerdos y reglamentos municipales.

En el Artículo 52 se establece que el alcalde representa a la municipalidad y al municipio, constituyéndolo como el personero legal de la misma. En el Artículo 53 establece sus atribuciones y obligaciones, destacándose dentro de ellas que es su atribución y obligación hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

En su Artículo 54 regula las atribuciones y deberes de síndicos y concejales, sobresaliendo las siguientes atribuciones: proponer las medidas que tiendan a evitar



abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales; fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal; 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 hubiesen dado lugar a la interrogación.

Del contenido de este articulado, reviste de especial trascendencia para esta investigación la facultad que posee el Concejo Municipal, como ente encargado del gobierno del municipio, de controlar y fiscalizar los distintos actos de gobierno municipal y de su administración, es aquí en donde encajan los recursos de revocatoria y reposición, que se analizarán como algunos de los medios de que dispone el administrado para controlar al gobierno municipal.

4.3. Gobierno local y poder local

El poder político posee dos manifestaciones básicas: su ejercicio por parte de los gobernantes (gobierno) y su control por parte de los gobernados¹⁴⁰. En el último aspecto el tema del poder local reviste de especial importancia pues implica el nivel en que los gobernados asumen su facultad de soberanos e inciden, por lo tanto, en el ejercicio de las políticas públicas.

Así, de manera general, por poder local se entiende la capacidad de la ciudadanía para apropiarse de su propio destino. «La idea de poder local está referida a la creciente conciencia de que el bienestar colectivo es la única razón de ser de la vida en comunidad y que las instituciones y formas organizativas de la sociedad son sólo un instrumento para ello. En este sentido, el poder local se ejerce a través de la participación ciudadana, para lo cual cada persona debe tener la capacidad de analizar, definir, decidir e instrumentar todo aquello que se requiere para su propio bienestar y el de los demás.»¹⁴¹

El tema del poder local, al igual que el de la democracia, parece responder a ciclos sociales en los cuales, cuando se diluye demasiado el poder (como en la etapa

¹⁴⁰ Cf. Portinaro, Pier Paolo, **Poder político**. En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 549.

¹⁴¹ Arredondo Ramírez, Vicente, **Poder Local**. En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 545.



medieval), se evidencian sus aspectos negativos pues no existe un poder central que logre armonizar, eficazmente, su ejercicio. Caso contrario sucedió con la formulación del Estado-nación, que buscaba centralizar el ejercicio del poder y por ende lograr la armonía de la cual carecía en ese momento. Es, bajo este último modelo que nace el Estado moderno cuya excesiva centralización y marginación de los sectores menos urbanos ha propiciado un repunte, con nuevos aportes, de la descentralización y del «empoderamiento»¹⁴² de las decisiones públicas por parte del ciudadano.

Gobierno local y poder local se «disputan», por decirlo de laguna manera, la legitimidad en el ejercicio del gobierno. Así, tanto el gobierno local como el poder local tienen como objetivo la gobernabilidad del municipio.¹⁴³ Las gestiones de empoderamiento o de una mayor relación e incidencia del vecino en las políticas y decisiones que asume el municipio aún se encuentran en un proceso de fortalecimiento dentro del diario que hacer de las comunidades.

¹⁴² El uso de este término ha sido objeto de algunas críticas por ser foráneo, pues es tomado del idioma inglés (*empower*) y se considera que podría corresponder a *apoderamiento*, sin embargo, como todo término que aún se está configurando, su significado aún no se ha delimitado totalmente. «El concepto de *empoderamiento* se utiliza en el contexto de la ayuda al desarrollo económico y social para hacer referencia a la necesidad de que las personas objeto de la acción de desarrollo se fortalezcan en su capacidad de controlar su propia vida. También puede ser interpretado el empoderamiento como un proceso político en el que se garantizan los derechos humanos y justicia social a un grupo marginado de la sociedad. El empoderamiento se ha convertido en el paradigma de las teorías del desarrollo. Este concepto ha permitido que los individuos y sociedades que hasta ahora estaban marginados de la toma de decisiones sean ahora el eje central de las intervenciones. Sin embargo, diversos obstáculos como la falta de una definición consensuada y el limitado trabajo empírico relacionado con este enfoque han impedido que las políticas de cooperación internacional hayan incorporado adecuadamente esta terminología.» En: Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas, **Empoderamiento**, (17 de diciembre de 2007), <http://www.eumed.net/cursecon/dic/oc/empoderamiento.htm>.

¹⁴³ Desde esta perspectiva, la gobernabilidad se ha definido como «[...] la capacidad para gobernar, a través del ejercicio eficiente y responsable del poder público, que requiere para su funcionamiento el reconocimiento y la participación democrática de la sociedad.» Arredondo Ramírez. En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 546.



La mayor participación del vecino implica, necesariamente, un mejor y eficaz ejercicio del poder público municipal, aunque ello puede, en algún momento, desestabilizar la gobernabilidad del municipio al no coincidir las decisiones del poder municipal con los intereses de la colectividad. Así el poder local posee diferentes enfoques y fines que son enumerados a continuación pero, para esta investigación, únicamente se analizará lo relativo al ejercicio de los medios de control jurídicos respecto del ejercicio del poder público municipal.

Así, desde el punto de vista de sus propósitos, el poder local pretende lo siguiente:

1. Construir un nuevo paradigma de gobernabilidad basado en el bienestar colectivo, y no en el temor e ignorancia de la gente y la manipulación de los poderes fácticos.
2. Construir una cultura de corresponsabilidad social en la que se establezcan con precisión los derechos y obligaciones de todos y cada uno de los miembros de la comunidad en las tareas del desarrollo económico, político y social; esto es, construir un concepto vivo de ciudadanía.
3. Reconstituir el tejido social que está dañado por las disfuncionalidades del modelo de organización social denominado Estado-nación.
4. Resignificar la vida en sociedad, ya que la nueva ideología internacional concibe a las personas como simples consumidoras de bienes y servicios, los cuales deben ser producidos con alta eficiencia y bajo costo, y siempre bajo la lógica de reforzar un modelo homogéneo de calidad de vida.
5. Rediseñar la dinámica de la vida cotidiana, ya que el modelo de vida de las grandes concentraciones urbanas tiende a extrapolarse como ideal para las personas y las comunidades, a pesar de lo destructivo de dicho modelo para el desarrollo humano.
6. Hacer una reingeniería de la relación entre la sociedad y su gobierno, para que el poder se centre en la comunidad y no en quienes manejan las instituciones y toman las decisiones para su beneficio particular.



7. Lograr la autonomía local que permita a los ciudadanos definir la mejor forma de satisfacer sus necesidades sin la mediación de los poderes burocráticos y tecnocráticos de los gobiernos centrales o estatales.

El punto medular de los propósitos del poder local es devolver su capacidad de autodeterminación a los vecinos y realizar un híbrido que permita que democracia directa y democracia representativa se encuentren en un punto intermedio que permita la gobernabilidad y que a su vez fiscalice la legitimidad del ejercicio del poder público municipal.

Desde el punto de vista de las condiciones para construir el poder local, se señalan las siguientes:

1. Generar procesos de conocimiento, diálogo y concertación entre los diversos actores locales; esto es, los gobernantes, los empresarios, las organizaciones civiles, las organizaciones sociales, los académicos y la población en general.
2. Fomentar la autoestima ciudadana descubriendo las particularidades que conforman la identidad local, con un espíritu de apropiación de la historia comunitaria, sin xenofobias y con apertura al intercambio con otras comunidades.
3. Crear conciencia sobre la necesidad de autodeterminación ciudadana, exigencia de los derechos propios y cumplimiento de las obligaciones correspondientes.
4. Activar la capacidad para construir escenarios deseables en el mediano y largo plazo, hacia los cuales se orienten las decisiones comunitarias, por medio de mecanismos que estimulen el desarrollo del pensamiento estratégico.

Una de las condiciones necesarias que plantea el empoderamiento en el tema del poder local es la formación académica del vecino a efecto de que las campañas de divulgación de sus derechos y obligaciones sean efectivas y permitan que el mismo tome sus decisiones plenamente informado. En este caso, como se evidenciará adelante, la población del municipio de Santa Catarina Pinula del



departamento de Guatemala se encuentra muy por encima del promedio de alfabetización al punto que en la actualidad (2008) una de las principales metas de la Administración municipal es erradicar el analfabetismo y obtener la certificación de la UNESCO como el «*primer municipio libre de analfabetismo*».

Desde el punto de vista de los instrumentos necesarios para construir el poder local, es indispensable:

1. Crear normatividades y mecanismos para que las funciones de gobierno local las asuman personas con vocación y capacidades para hacerlo.
2. Conocer e instrumentar mecanismos de planificación del desarrollo local para poner en práctica saberes técnicos y administrativos.
3. Diseñar mecanismos innovadores de inclusión de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas, sobre la base de que la comunidad desarrolle su capacidad para analizar problemas y proponer soluciones.
4. Diseñar y aplicar leyes que fomenten la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida comunitaria.
5. Diseñar y aplicar leyes que delimiten las atribuciones de los gobiernos locales frente a los poderes estatales y nacionales, en el marco de la descentralización del poder.
6. Diseñar indicadores del avance político, económico y social de la comunidad.

En este caso, el Estado de Guatemala posee la legislación básica que ha permitido iniciar ese largo camino a la participación ciudadana dentro del ejercicio del poder público municipal. Fundamentado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Congreso ha emitido la normativa pertinente, dentro de la cual resulta básico mencionar: el Código Municipal, la Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Claro está que esta normativa no es suficiente pero brinda un marco jurídico mínimo que permite avizorar que la participación ciudadana será cada día mayor. Además existen otras normativas que han venido a fortalecer esa tendencia, tal es el



caso del Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado de Guatemala en 1996 y en vigencia a partir de 1997.

Así, un conciente e informado ejercicio de la ciudadanía-vecindad asegura que las decisiones del poder público municipal no sean arbitrarias ni contrarias al interés de la colectividad. Pero ese conciente e informado ejercicio de la ciudadanía-vecindad, reclama un vecino conocedor de sus derechos y obligaciones que se encuentre plenamente conciente que el futuro del municipio está en sus manos y que para trazarlo puede y debe hacer uso de los medios jurídicos que la Constitución Política de la República y la normativa ordinaria le provee. Gobierno local y poder local solamente pueden coexistir armoniosamente dentro de un sistema democrático y la democracia solamente es posible dentro del contexto del respeto al Estado de Derecho.

4.4. Medios para el control del ejercicio del poder público municipal

En la presente investigación al hablar de «medios» estaré incluyendo tanto los recursos los debe conocer el mismo órgano que los dictó (remedios) como cuando los ha de conocer un órgano superior (recursos).¹⁴⁴ Dentro de los medios para el control del poder público municipal se pueden evidenciar dos clases que no necesariamente resultan antípodas: los medios jurídicos y los medios no meramente jurídicos.

La dinámica político-social es particularmente efervescente en los gobiernos municipales. Ello deviene, entre otros muchos aspectos, de la cercanía en que se encuentra el centro decisorio del poder y el administrado. Las administraciones

¹⁴⁴ En materia procesal civil se es puntual al diferenciar entre remedio y recursos. Se habla de remedios cuando el medio de impugnación debe conocerlo el mismo órgano que dictó la resolución que se impugna. Se habla de recursos cuando del medio de impugnación debe conocer un órgano superior y distinto al que dictó la resolución que se impugna. V. Montero Aroca, Juan y Mauro Chacón Corado, **Manual de Derecho procesal civil guatemalteco**, Volumen 2, Guatemala, Magna Terra Editores, 2004, págs. 264 y 267.



municipales continuamente tienen que reevaluar sus decisiones u omisiones ante las protestas o reclamos de los vecinos que, una vez, se concretan a través de medios de control jurídico y en otras por medio de abiertas manifestaciones del sentir de los administrados.

4.4.1. Medios jurídicos

Por medios jurídicos se entienden todas las facultades que la legislación reconoce al vecino para participar en la toma de decisiones que competen al ámbito municipal y los medios y remedios que la misma le proporciona para oponerse a las resoluciones que la administración municipal haya asumido¹⁴⁵.

Los medios que prevé la legislación guatemalteca para el control del ejercicio del poder público municipal son: el recurso de revocatoria; el recurso de reposición, el proceso contencioso administrativo, las consultas a vecinos, el proceso de amparo y la acción de inconstitucionalidad.

a) **Recurso de revocatoria:** «Contra los acuerdos y resoluciones dictados por el alcalde, por cualquier órgano colegiado municipal distinto del Concejo Municipal, o de cualquiera de las empresas municipales, u otras autoridades administrativas municipales, procede recurso de revocatoria, el cual deberá interponerse ante quien dictó la resolución que se impugna.»¹⁴⁶ «El Concejo Municipal, el alcalde y demás órganos colegiados municipales, o de cualquiera de las empresas municipales, y autoridades administrativas de la municipalidad podrán revocar de oficio sus propias resoluciones, antes de que hayan sido consentidas por los afectados.»¹⁴⁷

b) **Recurso de reposición:** «Contra las resoluciones originarias del Concejo Municipal procede el recurso de reposición.»¹⁴⁸

c) **El proceso contencioso administrativo:** «Contra las resoluciones de los

¹⁴⁵ La definición se adaptó del tema: **Medios de impugnación** de Montero Aroca y Chacón Corado, **Ob. Cit.**; pág. 264.

¹⁴⁶ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-2002, **Código Municipal**, Artículo 155.

¹⁴⁷ **Ibíd.**, Artículo 156

¹⁴⁸ **Ibíd.**, Artículo 157.



recursos de revocatoria y reposición dictadas por el Concejo Municipal procederá el proceso contencioso administrativo, de conformidad con la ley de la materia.»¹⁴⁹

d) La consulta a vecinos puede ser decidida por el Concejo Municipal o instada por los vecinos. Conforme al primer supuesto «Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre [...]».¹⁵⁰ Conforme al segundo supuesto: «Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.»¹⁵¹

Otra modalidad de consulta es la que podrán solicitar las comunidades o autoridades indígenas del municipio: «Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.»¹⁵²

d) Proceso de amparo¹⁵³: «El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y

¹⁴⁹ **Ibíd.**, Artículo 158.

¹⁵⁰ **Ibíd.**, Artículo 63.

¹⁵¹ **Ibíd.**, Artículo 64.

¹⁵² **Ibíd.**, Artículo 65.

¹⁵³ Respecto a determinar si el amparo es un recurso, una acción, un proceso o un juicio, véase: Guzmán Hernández, Martín Ramón, **El amparo fallido**, 2a. ed.; Guatemala, Ed. Corte de Constitucionalidad, 2004, págs. 43 y ss.



procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.»¹⁵⁴

En lo que refiere a los antecedentes del proceso de amparo, los autores coinciden en que del mismo no se encuentran antecedentes en la Antigua Grecia¹⁵⁵, siendo en Roma en que aparece la «intercesión» o «*interccesio*» como primer antecedente: «Otra institución romana era la *interccesio*, que sí puede constituir un precedente del amparo actual, [...] en la intercesión tribunicia se ve bien marcada la tendencia de prevenir, por este medio, los abusos del poder de los funcionarios públicos, supuesto que al ciudadano oprimido o perjudicado por un mandato de los magistrados, se le concedía el derecho a reclamar (*apellatio*), auxilio (*auxilium*).»¹⁵⁶

Luego, en la Edad Media, no se encuentra antecedente alguno para la figura del amparo. Posteriormente, en Inglaterra en el siglo XIII, se produce el desarrollo de una serie de garantías dentro de las cuales figura el amparo. La Carta Magna (1251), la *Petition of Rights* (1628) y el *Writ of Habeas Corpus* (1679) son indiscutibles evidencias de su evolución.

Francia aporta su principal antecedente con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que en su Artículo 7 señalaba: «Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, como no sea en los casos determinados por la ley y con arreglo a las formas que ésta ha prescrito. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deberán ser castigados; pero todo ciudadano convocado o aprehendido en virtud de la ley debe obedecer de inmediato;

¹⁵⁴ Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Número 1-86, **Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad**, Guatemala, 1986, Artículo 8.

¹⁵⁵ «La cultura helénica, con toda su gloria, no exhibió antecedentes del amparo.» Flores Juárez, Juan Francisco, **Constitución y justicia constitucional. Apuntamientos**, Guatemala, Ed. Corte de Constitucionalidad, 2005, pág. 123. «En el estado griego el individuo no tenía derechos fundamentales reconocidos por la *polis* que pudiera oponer contra los actos arbitrarios de las autoridades.» Rodríguez-Cerna Rosada, Carlos Rafael, **El amparo guatemalteco y las verdaderas reformas que clama su justicia constitucional**, Guatemala, Ed. Orión, 2005, pág. 19.

¹⁵⁶ Rodríguez-Cerna Rosada, **Ob. Cit.**; pág. 21.



es culpable si opone resistencia.»

En los Estados Unidos de Norteamérica «[...] además del *habeas corpus* heredado del sistema jurídico tradicional inglés funciona lo que se ha denominando *Juicio Constitucional* que tiene por objeto proteger la Constitución y demás cuerpos legislativos investidos de supremacía, como son las leyes federales y los tratados internacionales, juicio que no es unitario como nuestra institución de amparo, sino que se divide en diversos recursos procesales.»¹⁵⁷

En cuanto a la evolución de la institución del amparo en Guatemala, existen antecedentes que se pueden ubicar en las denominadas «Leyes de Indias», las «Leyes de Castilla» y en la «Novísima Recopilación de Leyes de Indias». La Constitución de Bayona (1808) y la de Cádiz (1812) contienen algunas garantías que se pueden tener como antecedentes al amparo. Ya dentro del constitucionalismo guatemalteco, es hasta la Constitución de 1879 en que se ubican certeros antecedentes del amparo: «No fue sino hasta la Constitución liberal de 1879, en donde podemos encontrar el primer antecedente de una regulación procesal para hacer valer los derechos individuales [...]»¹⁵⁸ Desde entonces dicha institución ha sido perenne en nuestro constitucionalismo.

En cuanto a la naturaleza jurídica del amparo se ha discutido si este es un recurso, una acción, un juicio o un proceso. Siendo que, por lo que se expondrá, estimo que es un proceso: «El amparo debe ubicarse dentro de la noción de proceso porque, a no dudarlo, es una sucesión coordinada de actos, iniciados con la demanda que contiene una pretensión de mantenimiento o restitución de derechos fundamentales; existe un período de probanza y se produce la emisión de una sentencia que puede ser materia de alzada [...]. El amparo es pues un proceso, un proceso constitucional que surge cuando se viola la Constitución.»¹⁵⁹

En cuanto a la procedencia del amparo, la Ley de la materia en su Artículo 10 señala que su procedencia se extiende a toda situación que sea susceptible de un

¹⁵⁷ **Ibíd.**, pág. 26.

¹⁵⁸ **Ibíd.**, pág. 31.

¹⁵⁹ Flores Juárez, **Ob. Cit.**; pág. 139.



riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución Política de la República y las leyes reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derechos privado.¹⁶⁰

Los presupuestos que o requisitos que debe poseer el la petición de amparo, para que adquiera viabilidad, son: la temporaneidad en la presentación de la acción; legitimación activa y pasiva, y, la definitividad del acto reclamado.

En lo que refiere a la procedencia del amparo en contra de resoluciones emanadas del gobierno municipal, la Ley de la materia señala: «[Sujeto pasivo del amparo]. Podrá solicitar amparo contra el Poder Público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme otro régimen semejante [...].»¹⁶¹

e) Inconstitucionalidad. Con base en el principio de primacía constitucional las normas emitidas por los poderes constituidos no pueden contradecir el contenido del texto constitucional. Para el caso del gobierno municipal sus facultades legislativas se limitan a la emisión de acuerdos, reglamentos y ordenanzas dentro de sus propias competencias. Si el administrado estima que dichas regulaciones vulneran el principio de primacía constitucional, pueden plantear acción, excepción o incidente de inconstitucionalidad, con el fin de que la misma se declare no aplicable al caso concreto o inconstitucional con carácter general.

«Cuando en casos concretos se aplicaren leyes o reglamentos inconstitucionales en actuaciones administrativas, que por su naturaleza tuvieran validez aparente y no fueren motivo de amparo, el afectado se limitará a señalarlo durante el proceso administrativo correspondiente. // En estos casos, la inconstitucionalidad deberá plantearse en lo contencioso-administrativo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que causó estado la resolución, y se tramitará conforme el procedimiento de inconstitucionalidad de una ley en caso concreto. // Sin

¹⁶⁰ Asamblea Nacional Constituyente, **Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.**

¹⁶¹ **Ibíd.**, Artículo 9.



embargo, también podrá plantearse la inconstitucionalidad en el recurso de casación [...] si no hubiese sido planteada en lo contencioso-administrativo.»¹⁶²

«La inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad se plantearán directamente ante la Corte de Constitucionalidad.»¹⁶³

4.4.2. Medios no meramente jurídicos

Al hablar de medios «no meramente jurídicos» se hace referencia a acciones que los vecinos pueden asumir para instar a la Administración municipal a reconsiderar alguna medida o a asumir una acción respecto a temas específicos. Generalmente las denuncias en los medios de comunicación, las manifestaciones públicas o las protestas de los vecinos, siempre encuentran un asidero legal (que para los ejemplos señalados serían el derecho a la libre emisión del pensamiento y el derecho de reunión y manifestación). Aquí no se hace referencia a medidas de hecho, propiamente dichas, como lo son acciones delictivas que terminan en destrucción de la propiedad municipal y la propiedad privada.

Pese a que los medios no meramente jurídicos, como mecanismos de control del ejercicio del poder municipal, no son el centro de interés de esta investigación, sí resulta importante indicar que, además de los controles regulados en la legislación los medios de comunicación se han constituido como un eficaz mecanismo de denuncia y control del ejercicio del poder público municipal. En muchas ocasiones una denuncia radial, televisiva o escrita, a la que los medios de comunicación presten una adecuada cobertura, suele ser más efectiva que el planteamiento de una infinidad de recursos.

Otro mecanismo de control que sí es jurídico, pero no encaja como control administrativo ni jurisdiccional, son los procesos de elección de los concejos municipales, los cuales suelen realizar un control *a posteriori* avalando o rechazando la gestión del Alcalde y los miembros del concejo, así como de los partidos políticos o

¹⁶² **Ibíd.**, Artículo 118.

¹⁶³ **Ibíd.**, Artículo 133.



comités cívicos que los postularon como candidatos.

4.5. Datos relevantes del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento Guatemala

Luego de esbozar los medios que posee el vecino para controlar el ejercicio del poder público municipal, se entrará a conocer algunos datos relevantes del Municipio en el cual se realizó el trabajo de campo de esta investigación.

La referencia bibliográfica más antigua y veraz acerca de la etimología del nombre del municipio, se encuentra la de Tomas Gage, cura doctrinero y fraile dominico de Santa Catarina Pinula en los primeros años de la década de los treinta del Siglo XVII, quien en su crónica Un Nuevo Reporte de las Indias Occidentales, título más conocido en el ámbito de la investigación histórica en Guatemala, como: Nueva Relación que contiene los Viajes de Tomas Gage en la Nueva España, escrito en 1630 y publicado en 1648, dice: **“Este pueblo de *Pinola*, se llama en lengua indiana *Pancac*; *pan* significa dentro o entre, y *cac* significa tres cosas, la primera fuego, la segunda una fruta que se llama güiava, la tercera un gusanillo que los españoles llaman nigua, que son comunes en todas las indias, pero más en unos lugares que otros, y particularmente donde hay muchos puercos.”** La degradación morfológica del vocablo ***Pancac*** y su transformación en ***Pankaj*** y después en ***Pinola***, se deduce por la significación, en pokoman, de ***Pankaj*** en dos términos ***pan*** significa ***en***, y ***kaj*** que denota pinol.

El cronista Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán, en la página 273, del volumen VI de Recordación Florida, anotó: **“Pinula, pueblo numeroso y rico (cuya etimología corresponde a agua de harina, establecido con suma propiedad de la lengua pipil, de pinol, que es harina o pinole, y de ha, que es agua).”**

Durante la época colonial, el municipio perteneció al corregimiento del Valle Santa Catarina Pinula. Su existencia es mencionada en varias obras entre los siglos XVII y XIX, debido a su relativa importancia, por estar situada en la Sierra que llamaban de Canales. Varios cronistas e historiadores, han narrado en detalle los hechos acontecidos durante el levantamiento general indígena de 1526,



mencionándose entre los aliados del Cakchiquel Sinacán o Cachí Ymox, a algunos caciques, entre ellos los de Pinula y Petapa.

«Los indios dieron la batalla final en unos llanos, los que llaman Canales, donde Don Pedro de Alvarado estando de vuelta de Honduras, se encontró con un formidable escuadrón de indios de los pueblos de Petapa, Pinula, Guaymango, Jumay, y otros con los que se volvió a encender en ambos campos el furor de Marte, manteniéndose las fuerzas neutrales, hasta que viniendo en auxilio de los españoles del cacique Cazhualán con los Petapanecos de su obediencia, acometió por las espaldas al ejército de los rebeldes, que viéndose apretados por todas partes, tomaron la retirada a las montañas y barrancas vecinas. Sucedió entonces que cuando Don Pedro de Alvarado continuó la marcha con su gente, al acercarse a Guatemala, bajando la cuesta que llaman del río Las Cañas, sobrevino un terremoto tan formidable, que no podían sostenerse en pié.»¹⁶⁴

El municipio de Santa Catarina Pinula, se encuentra situado en la parte central del departamento de Guatemala, en la Región I o Región Metropolitana. Se localiza en la latitud 14° 34' 13" y en la longitud 90° 29' 45". Limita al Norte con el municipio de Guatemala (Guatemala); al Sur con los municipios de Fraijanes y Villa Canales (Guatemala); al Este con los municipios de San José Pinula y Fraijanes (Guatemala); y al Oeste con los municipios de Villa Canales y Guatemala (Guatemala).

Según los datos del XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación del año 2002, el municipio tiene más de 63,767 habitantes y cerca de 15,781 viviendas. Además, experimenta un alto índice de incremento poblacional, tanto por crecimiento familiar como por desplazamientos migratorios. Sus aldeas son: El Pueblito, Puerta Parada, Don Justo, El Pajón, Piedra Parada Cristo Rey, Piedra Parada El Rosario, San José El Manzano, Manzano La Libertad, Nueva Concepción, El Carmen, Salvadora I, Salvadora II, Cuchilla del Carmen y Laguna Bermeja y la cabecera municipal. Los Caseríos son: Trapichito, Pepe Nance, Cambray, El Zarzal, Los Cipreses y La Laguneta. Los anteriores núcleos poblacionales ocupan un área

¹⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística –INE–. **Atlas. Conozcamos Guatemala.** Guatemala: disco compacto, 2005.

La festividad del municipio es el 25 de noviembre, en honor a su patrona, la Virgen de Santa Catalina de Alejandría.

Una de las expresiones más populares y valiosas de Santa Catarina Pinula, es su cultura gastronómica, la piel de cerdo es cortada en pequeños trozos y freída en manteca de cerdo, que al tostarse y cocerse se convierte en la vianda más apetecida (los chicharrones). También ha sido objeto de dedicación artesanal la elaboración de chorizos y embutidos, que son hechos de pedazos cortos del mismo cerdo, llenos de carne picada y adobada acompañada de hierbas, cebolla, sal y pimentón.

[illegible]



4.6. El control del ejercicio del poder público municipal en el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento Guatemala

4.6.1. Recurso de revocatoria. Expediente número 000444-2006

Partes: Norma Elizabeth Martínez Rosales.

Municipalidad de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala.

Asunto: Carencia de licencia municipal de construcción.

Antecedentes:

1. Con fecha 3 de noviembre de 2005 el Inspector del Juzgado de Asuntos Municipales evidencia que en la residencia de la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales se realizan trabajos consistentes en la construcción del segundo nivel. Al serle requerida la licencia municipal que ampare dichos trabajo, la propietaria manifiesta no poseerla.
2. Con esa misma fecha el Juzgado de Asuntos Municipales ordena la inmediata suspensión de las obras realizadas en el inmueble y concede audiencia a la propietaria para que se pronuncie respecto de lo denunciado por el Inspector de Asuntos Municipales.
3. La propietaria evacuó la audiencia referida. En la misma, manifiesta al Juez de Asuntos Municipales que por no poseer las escrituras del inmueble le fue negada la licencia de construcción y que, es su defecto, la licencia le fue autorizada de manera verbal.
4. El 6 de enero del 2006, el Juzgado de Asuntos Municipales y Tránsito del municipio de Santa Catarina Pinula, con base en el informe técnico de la Dirección de Planificación de dicho municipio en la que consta que al referida se le negó la licencia de construcción porque el inmueble se encuentra ubicado en un asentamiento humano, declara a la señora Martínez Rosales responsable de una falta administrativa, imponiéndole una multa por Q10,000.00.
5. Con fecha 25 de enero de 2006 la vecina solicita que se le modifique la sanción. El 31 de enero el Juzgado de Asuntos Municipales resuelve modificar la resolución rebajando la multa a Q2,000.00.
6. El 22 de febrero, la vecina presenta recursos de revocatoria con el fin de que se le imponga una multa de menor cuantía. El 2 de marzo el Concejo Municipal admite para su trámite el recurso de revocatoria.
7. El 2 de junio del 2006, el Concejo Municipal habiendo escuchado a las parte, emite resolución en la que declara sin lugar el recurso de revocatoria.

CONCEJO MUNICIPAL: Santa Catarina Pinula, 02 de junio del año 2006.- En Sesión Ordinaria celebrada el día 01 de junio del año en curso, en el punto 8°, del Acta No. 27-2006;

CONSIDERANDO: Que con fecha tres de noviembre del año dos mil cinco, el Juzgado de Asuntos



Municipales en inspección ocular de campo, constató que en lote cinco El Cambray, zona cuatro del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, se realizan trabajos consistentes en construcción de segundo nivel, con un área de cuarenta metros cuadrados aproximadamente, sin la autorización municipal correspondiente. En vista de lo anterior, el Juzgado de Asuntos Municipales corrió audiencia por el plazo improrrogable de cinco días a la señora NORMA ELIZABETH MARTÍNEZ ROSALES, para que presentara la licencia municipal que ampare los trabajos realizados en la dirección anteriormente identificada; **CONSIDERANDO:** Que con fecha tres de noviembre de dos mil cinco, la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales presenta escrito manifestando que se presentó a tramitar la licencia correspondiente en la Dirección de Planificación, y le informaron que no podían otorgársela debido a que no contaba con sus escrituras de propiedad; **CONSIDERANDO:** Que con fecha catorce de noviembre de dos mil cinco se envía providencia a la Dirección de Planificación solicitando informe técnico con relación a la licencia municipal; **CONSIDERANDO:** Que con fecha cuatro de enero de dos mil seis, se recibe providencia número uno guión dos mil seis proveniente de la Dirección de Planificación adjuntando informe técnico emitido por el Ingeniero Juan Carlos Paz Stubbs, indicando que la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales se acercó a la Dirección de Planificación a solicitar licencia de construcción el nueve de agosto de dos mil cinco, asignándole el expediente número cuatrocientos ochenta y dos - dos mil cinco, quedando la papelería en espera hasta que cumpla con todos los requisitos completamente; **CONSIDERANDO:** Con fecha seis de enero de dos mil seis, el Juzgado de Asuntos Municipales resuelve sancionar con multa de DIEZ MIL QUETZALES (Q. 10,000.00), a la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales por realizar trabajos de construcción sin la autorización municipal respectiva, resolución que fue notificada con fecha diecinueve de enero de dos mil seis; **CONSIDERANDO:** Que con fecha veintiséis de enero de dos mil seis, la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales presenta escrito solicitando que la sanción que le fue impuesta sea modificada a una cantidad menor; **CONSIDERANDO:** Que con fecha treinta y uno de enero de dos mil seis, en base al escrito presentado este órgano legal resuelve modificar la sanción impuesta a la cantidad de DOS MIL QUETZALES (Q. 2,000.00), otorgando plazo de tres días para que la misma sea cancelada, resolución que fue notificada el veinte de febrero de dos mil seis; **CONSIDERANDO:** Que con fecha veintitrés de febrero de dos mil seis, la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales, interpone Recurso de Revocatoria y Apelación **CONSIDERANDO:** Que en la Sesión Ordinaria celebrada por el Concejo Municipal el día dos de marzo de dos mil seis, en el punto séptimo del acta once guión dos mil seis, se admitió para su tramite el recurso de revocatoria interpuesto por la señora NORMA ELIZABETH MARTÍNEZ ROSALES; **CONSIDERANDO:** Con fecha veintisiete de marzo de dos mil seis el Asesor Jurídico de esta Comuna, emite el dictamen que en derecho corresponde, indicando que es procedente declarar sin lugar el Recurso de Revocatoria interpuesto; **CONSIDERANDO:** Con fecha veinticuatro de abril de dos mil seis, la Procuraduría General de la Nación al evacuar la audiencia conferida OPINA que el Recurso interpuesto debe ser



declarado sin lugar; **CONSIDERANDO:** Que por lo expuesto anteriormente y al realizar el análisis del caso concreto se determina que el Juez de Asuntos Municipales, actúo en el ámbito de su competencia y en el ejercicio de sus facultades y siendo que la señora NORMA ELIZABETH MARTÍNEZ ROSALES, infringió las disposiciones legales de carácter obligatorio siendo para el presente caso el REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES, URBANIZACIÓN Y ORNATO DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA PINULA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, al realizar actividades de construcción sin contar con la correspondiente licencia municipal; **POR TANTO:** Con fundamento en lo establecido en los artículos 35 literal a) del Decreto Legislativo 12-2002, Código Municipal; artículo 15 del Decreto 119-96 Ley de los Contencioso Administrativo; artículo 4 del Reglamento de Construcción, Urbanización y Ornato del Municipio de Santa Catarina Pinula, Departamento de Guatemala, este Cuerpo Colegiado **RESUELVE** por unanimidad: **I.-** Declarar SIN LUGAR el Recurso de Revocatoria interpuesto por la señora NORMA ELIZABETH MARTÍNEZ ROSALES, en contra de la resolución de fecha treinta y uno de enero de dos mil seis emitida por el Juzgado de Asuntos Municipales por ser responsable de la falta administrativa por realizar trabajos de construcción en segundo nivel de vivienda unifamiliar ubicada en el lote cinco Asentamiento El Cambray zona cuatro del Municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, sin la licencia de construcción correspondiente. **II.** Confirmar la resolución recurrida, emitida por el Juez de Asuntos Municipales con fecha treinta y uno de enero de dos mil seis, en la cual se sanciona a la señora Norma Elizabeth Martínez Rosales con multa de DOS MIL QUETZALES (Q.2,000.00) por realizar trabajos de construcción sin contar con la licencia municipal respectiva. **III.-** Notifíquese

4.6.2. Apelación de sentencia de amparo. Expediente 1782-2002

Partes: José Roberto Bocanegra Gutiérrez (promotor de la apelación).
Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala (emisor de la sentencia apelada).
Alcalde Municipal del municipio de Santa Catarina Pinula (sujeto pasivo del amparo cuya sentencia es apelada)

Asunto: Apelación de sentencia de veinticinco de octubre de dos mil dos, dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, uno de octubre de dos mil tres.

En apelación y con sus antecedentes, se examina la sentencia de veinticinco de octubre de dos mil dos, dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo, en el amparo promovido por José Roberto Bocanegra Gutiérrez contra el Alcalde Municipal del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de



Guatemala. El postulante actuó con el patrocinio del abogado Estuardo Humberto Jiménez Gutiérrez.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, el diecisiete de julio de dos mil dos. **B) Actos reclamados:** **a)** avalúo fiscal directo practicado inaudita parte por la Municipalidad de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, sobre el inmueble de su propiedad, inscrito en el Registro General de la propiedad al número seis mil seiscientos noventa y cuatro (6694), folio ciento sesenta (160), libro mil cuatrocientos quince (1415) de Guatemala; **b)** cobro retroactivo del Impuesto Único Sobre Inmuebles, realizado por la autoridad impugnada de conformidad con el valor asignado al inmueble de su propiedad en la práctica del primer acto reclamado. **C) Violaciones que denuncia:** derechos de defensa, al debido proceso y los principios de irretroactividad en el cobro de tributos y de legalidad tributaria. **D) Hechos que motivan el amparo:** lo expuesto por el postulante se resume: **a)** desde el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, es propietario de la finca inscrita en el Registro General de la Propiedad de la Zona Central con el número seis mil seiscientos noventa y cuatro (6694), folio ciento sesenta (160), del libro un mil cuatrocientos quince (1415) de Guatemala, que consiste en un inmueble ubicado en Residenciales Los Altos, lote número veintidós (22), zona cinco, kilómetro trece carretera Panamericana, del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala; registrando como valor fiscal de dicho inmueble en la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles la cantidad de cincuenta mil quetzales (Q.50,000.00); **b)** el dieciocho de junio de dos mil dos, el Alcalde Municipal de Santa Catarina Pinula, del departamento de Guatemala, emitió una nota por la que hace de su conocimiento que el nuevo valor fiscal del inmueble anteriormente indicado ascendía a la suma de seiscientos mil quetzales (Q.600,000.00), y, con esa base, le requirió el pago de treinta y cinco mil trescientos setenta quetzales (Q.35,370.00) en concepto de Impuesto Único Sobre Inmuebles correspondiente a veintidós cuotas trimestrales, a partir del primer trimestre de mil novecientos noventa y siete hasta el segundo trimestre de dos mil dos. Considera que todo lo anterior le causa agravio a los derechos y principios constitucionales enunciados, pues sin haber llevado a cabo procedimiento administrativo alguno, se practicó un avalúo fiscal directo del inmueble de su propiedad, y es sobre dicho valor que se le está cobrando retroactivamente el Impuesto Único Sobre Inmuebles, obviándose no sólo que no existe manual de avalúos alguno elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas, como lo establece la ley de la materia, lo que impide que una Municipalidad pueda practicar avalúos directos y elevar antojadizamente el valor fiscal de los inmuebles que se encuentren en su jurisdicción, sobre todo si en casos como el concreto se elevó el valor fiscal del inmueble de su propiedad en un setecientos cinco por ciento (705%) del valor del anterior avalúo fiscal, sino que, además, se pretende cobrar retroactivamente, con base en el último avalúo, impuesto por períodos fiscales anteriores a la aprobación del mismo. Solicitó que se le otorgue amparo. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:**



invocó los contenidos en los incisos a), b) y d) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citó los artículos 12, 15, 239 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

CONSIDERANDO

-I-

El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura su imperio cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que las leyes, resoluciones, disposiciones o actos de autoridad lleven implícito una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Vulnera el debido proceso la autoridad administrativa que incumple con seguir el procedimiento prescrito por la ley y afecta derechos de la persona sin citarla y oírla.

-II-

Se promueve amparo contra los actos de autoridad: a) avalúo fiscal directo practicado por la autoridad impugnada en un inmueble propiedad del postulante; y b) cobro retroactivo del Impuesto Único Sobre Inmuebles, sobre la base del avalúo antes relacionado. La razón de agravio radica en que, según el postulante, su propiedad fue valuada *in audita parte* y sin que exista el manual que para ello se debe tomar en cuenta, como lo manda la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles y sin que tal valuación se le hubiera notificado de conformidad con lo preceptuado en el artículo 30 de la ley precitada.

Esta Corte, en sentencias de trece de marzo y veintitrés de abril, ambas de dos mil tres, -expedientes 1845-2002 y 37-2003- respectivamente, externó que la posibilidad de que las Municipalidades hagan avalúos de manera directa sobre los inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, está prevista en el artículo 5, numeral 2 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, el que señala que tal facultad puede ejercerla conforme al manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el Concejo Municipal. De esta manera, sostuvo, que la ley al concretar el principio de seguridad jurídica, ha establecido que debe haber un manual que establezca los parámetros, límites y factores que le indiquen tanto al ente municipal como al particular establecer si su bien se ha valuado conforme los parámetros previamente establecidos o si, por el contrario, ha sido mal situado en los supuestos normativos que aquél contenga, para que así se abra la posibilidad de manifestar sus inconformidades en el caso de que la autoridad no se ajuste a los lineamientos que se le dan.

En este caso concreto, como ocurrió en los de referencia, el postulante ha afirmado que sobre su bien no puede realizarse avalúo alguno, pues no existe el manual a que se refiere el artículo 5 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles. Respecto a ello, si bien el Sub-director de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, afirmó que no se ha emitido el manual a que se refiere la ley en mención, también fue preciso en indicar que, en tanto se emite este último, -por estar aún en fase de estudio-, se ha trabajado conforme al manual anterior, lo que implica que no existe la



imposibilidad absoluta de realizar el avalúo, como lo afirma el postulante. Pese a ello, también es cierto que la autoridad impugnada no afirmó ni probó en el amparo, que el avalúo que reclama el postulante lo hubiera efectuado conforme los lineamientos del manual a que se ha hecho referencia, lo que implica inobservancia del artículo 5 ibíd, actuación que denota extralimitación en el uso de su facultad.

Resultado vulnerante arroja también el hecho de que la autoridad reclamada no tenga regulado un procedimiento preestablecido para llevar a cabo los avalúos de manera directa, pues tal requisito fue impuesto por la ley para que tanto autoridad como administrado, tengan certeza de los pasos que se siguen para llevar a cabo tal justiprecio; implica la necesidad de que exista un procedimiento en el que el propietario del bien tenga derecho de conocer las diligencias de avalúo que sobre su propiedad se realicen, para así tener posibilidad de impugnar su resultado, en caso estime que no se acoge al manual y, en su caso, al procedimiento de previo conocimiento.

De esa cuenta, en tanto la Municipalidad no cuente con un procedimiento claramente definido, aprobado por el Concejo Municipal, cualquier avalúo que por vía del artículo 5, numeral 2, realice, devendrá en violación elemental y fundamental a su derecho de defensa.

Habiéndose establecido que en este caso se dejó de observar en la emisión de los actos reclamados, lo preceptuado en la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, para valorar la propiedad del postulante, tal acto, así como los cobros que se hagan con base en el precio que resultó de tal avalúo, resultan violatorios de los derechos invocados por el amparista, situación que amerita confirmar el otorgamiento del amparo decretado en primera instancia.

-III-

Este Tribunal no estima que en el presente caso se hubiera acudido al amparo sin agotar el principio de definitividad, pues constando que lo reclamado constituyen actos y no resoluciones emanadas de procedimiento alguno, al administrado no le puede ser exigido, sin incurrir en exigencia ilógica e irrazonable, que acuda a la vía administrativa, cuando ésta ni siquiera se abrió para la defensa de sus derechos; además, no debe obviarse que en el asunto concurren actitudes arbitrarias que inducen necesariamente a acudir a este medio de protección de derechos fundamentales y legales.

LEYES APLICABLES

Artículos 265, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8°, 10, 42, 44, 45, 47, 60, 61, 66, 67, 149, 163 inciso c) y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con base a lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Confirma** la sentencia apelada. **II)** Notifíquese y con certificación de lo resuelto, vuelvan los antecedentes a su Tribunal de origen.



4.6.3. Inconstitucionalidad general. Expediente No. 1031-2000

Partes: Marco Tulio Mejía Santa Cruz (solicitante)
Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala (emisor del acuerdo atacado de inconstitucional)

Asunto: Inconstitucionalidad general del Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, que modifica el artículo 104 del Reglamento de Construcciones, Urbanización y Ornato de dicho municipio.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS LUIS FELIPE SÁENZ JUÁREZ, QUIEN LA PRESIDE, ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE, RUBÉN HOMERO LÓPEZ MIJANGOS, JOSÉ ARTURO SIERRA GONZÁLEZ, AMADO GONZÁLEZ BENÍTEZ, OSCAR HILARIO COMPARINI ALQUIJAY Y CARMEN MARÍA GUTIÉRREZ DE COLMENARES: Guatemala, tres de abril de dos mil uno.

Se tiene a la vista para dictar sentencia la acción de inconstitucionalidad total del Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, que modifica el artículo 104 del Reglamento de Construcciones, Urbanización y Ornato de dicho municipio, promovida por Marco Tulio Mejía Santa Cruz.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA IMPUGNACIÓN

Lo expuesto por el solicitante se resume: **a)** se impugna de inconstitucionalidad general el Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, que modifica el artículo 104 del Reglamento de Construcciones, Urbanización y Ornato de dicho municipio. **b)** Al emitir el referido Acuerdo, la Corporación Municipal de Santa Catarina Pinula atribuyéndose funciones que corresponden con exclusividad al Congreso de la República, estableció una "supuesta tasa municipal", que en realidad constituye un arbitrio. De conformidad con el artículo 239 de la Constitución -principio de legalidad- corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar tributos, sean estos impuestos, arbitrios o contribuciones especiales; por su parte, el artículo 255 del mismo cuerpo legal dispone que la captación de todo recurso municipal debe ajustarse obligadamente al principio de legalidad en materia tributaria, es decir, que el mismo sea decretado por el Congreso de la República. De lo anterior se desprende que el ingreso o recurso municipal que pretende decretar la Corporación Municipal de Santa Catarina Pinula en el acuerdo impugnado es inconstitucional, porque constituye un arbitrio al que se le pretende dar el carácter de tasa, lo que confronta con las normas constitucionales precitadas. **c)** La tasa puede definirse como "una relación de cambio, en virtud de la cual se pagaría una suma de dinero contra la prestación de un determinado servicio público" (Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales); por su parte, el artículo 12 del Código Tributario estipula que arbitrio "es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias



municipalidades". Esto quiere decir que si no existe una definición del servicio que se prestará, la tasa se convierte en un mero impuesto o arbitrio. El artículo 1º. del acuerdo impugnado no define el destino que tendrán los recursos obtenidos con el aumento de la tasa, ni indica en qué condiciones se prestará el supuesto servicio o cómo se mantiene. La falta de estos elementos desvirtúa la figura de tasa municipal y la enmarca en un arbitrio, el que corresponde decretar exclusivamente al Congreso de la República. Asimismo, el acuerdo cuestionado no determina la contraprestación de un servicio municipal, ya que no define para qué será destinado el aumento de la tasa para obtención de licencias de construcción y urbanización, de lo que deviene que este aumento no sea considerado como una tasa, sino como un impuesto que, como se dijo, debe ser decretado por el Congreso de la República a favor de la Municipalidad. Lo anterior tergiversa y desnaturaliza la finalidad contenida en el artículo 30 del Código Municipal referente a la prestación y administración de servicios públicos, ya que el acuerdo cuestionado debería de definir claramente cuál es el servicio que se pretende prestar y luego establecer el costo que dicho servicio implicaría por medio de una tasa que garantice un ingreso no lucrativo. **d)** El Acuerdo impugnado viola el principio de capacidad de pago, ya que como la propia Constitución lo indica, los arbitrios deben estar de acuerdo con la equidad y justicia tributaria; y, en el presente caso con el aumento de la supuesta tasa municipal se hace demasiado gravosa la obtención de las mencionadas licencias. Solicitó que se declare con lugar la inconstitucionalidad planteada.

CONSIDERANDO

-I-

La Corte de Constitucionalidad tiene como función esencial la defensa del orden constitucional y, congruente con ello, la de conocer en única instancia las impugnaciones hechas contra leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general objetados, total o parcialmente, de inconstitucionalidad, a fin de mantener el principio de supremacía de la Constitución que sujeta a su conformidad todo el resto de la normativa legal, siendo facultad de esta Corte declarar afectadas de nulidad aquéllas que carezcan de concordancia con la misma.

-II-

Esta Corte ha sostenido que el control constitucional no se limita a la ley *strictu sensu*, como producto de la potestad legislativa del Congreso de la República, sino que también comprende los reglamentos y disposiciones de carácter general que por su naturaleza impliquen una pretensión normativa a las personas (ley material), dictadas por el Organismo Ejecutivo o por cualquier otra institución pública, tal como las Municipalidades.

La pretensión normativa a que se hace referencia debe presentar dos elementos esenciales para poder ser considerada como una norma jurídica en sentido material: un supuesto jurídico (situación de hecho) y una consecuencia jurídica (la eficacia); además, debe presentar como características distintivas: **a)** la generalidad, es decir, debe estar dirigida a una multitud de destinatarios (generalidad subjetiva), ya determinados o que sean determinables, y debe referirse a un número indeterminado de



hechos y relaciones (generalidad objetiva); y, **b)** debe ser abstracta en cuanto a su contenido ~~que no~~ se agota con una sola aplicación-, puesto que las aplicaciones posibles y concretas de una norma son ciertamente indeterminables.

Cuando una disposición que pretende formar parte del ordenamiento jurídico guatemalteco no cumple con las condiciones antes expresadas, causa una situación de inseguridad jurídica contraria a los fines y deberes del Estado.

-III-

En el presente caso, el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, acordó modificar (totalmente por sustitución) el artículo 104 del Reglamento de Construcciones, Urbanización y Ornato de ese municipio; sin embargo, en la forma en que fue publicado dicho acuerdo, esta Corte aprecia que el mismo adolece la falta del primero de los elementos indicados en el numeral anterior –el supuesto jurídico-, puesto que no establece la situación fáctica en que las personas deben incurrir, para que se produzca la consecuencia jurídica que en dicho artículo se determina. Si bien es propio de los deberes ciudadanos conocer las leyes y observarlas, y de las autoridades jurisdiccionales y administrativas interpretarlas y aplicarlas, dichas facultades se tornan imposibles cuando la redacción de las disposiciones es incoherente en tal forma que resultan ininteligibles y, por consecuencia, inviables como normas ordenadoras de la conducta humana. Por tal razón, el acuerdo que se impugna contraría el principio de seguridad jurídica contenido en el preámbulo y en el artículo 2º de la Constitución Política de la República, por lo que deberá hacerse la declaratoria respectiva en la parte resolutive de la presente.

LEYES APLICABLES:

Artículo citado y, 268 y 272 inciso a) de la Constitución Política de la República; 114, 133, 137, 139, 140, 149, 163 inciso a), 178, y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; y, 31 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas declara: **I.** Inconstitucional el Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, que modifica el artículo 104 del Reglamento de Construcciones, Urbanización y Ornato de dicho municipio; el mismo deja de tener vigencia, a partir del día siguiente de la publicación del presente fallo. **II.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial. **III.** Notifíquese.



4.6.4. Diagnóstico del control del ejercicio del poder público municipal

Los parámetros que me permiten realizar un diagnóstico objetivo respecto del control del ejercicio del poder público municipal en el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala parten del estudio de los medios jurídicos ejercitados por los vecinos como producto de las resoluciones que el gobierno municipal emitió en diferentes tópicos enmarcados legalmente dentro de su competencia.

En este caso solamente se abordaron los medios jurídicos, dentro de los cuales no fue posible el estudio de la consulta a vecinos por la excepcionalidad de las mismas. La unidad de análisis comprendió el estudio de 5 recursos de revocatoria, que son los más recurrentes, 5 recursos de reposición, 3 procesos contenciosos administrativos, 3 amparos y 3 inconstitucionalidades. De estos, a manera de ejemplos, se transcribe la parte conducente de 3 medios como lo son un recurso de revocatoria, una apelación de sentencia de amparo y una inconstitucionalidad general.

En todos los casos analizados más que identificar si las pretensiones de los vecinos fueron o no declaradas con lugar, se buscó determinar si se respetó el marco legal y el derecho de defensa que le asiste a toda persona. Así, este parámetro fue favorable pues, finalmente, en todos los casos estudiados fue evidente el fiel respeto a la normativa constitucional y ordinaria.

En el caso de la revocatoria, que sirve de ejemplo, es evidente que la vecina infringió la normativa municipal al no poseer, previamente, la licencia de construcción respectiva y que la misma se encontraba plenamente informada de que dicha autorización era indispensable para el inicio de la construcción. Por tal razón se le impuso una multa de Q10 mil, multa que, al solicitar la modificación de la sanción, fue reconsiderada y rebajada en un 80% (a Q2 mil). Pese a ello y a estar conciente que ella había incurrido en la falta interpone el recurso de revocatoria al considerar que la multa aún es excesiva. El recurso es declarado sin lugar por el Juez de Asuntos Municipales y su resolución coincide con la opinión de la Procuraduría General de la Nación.



En el caso de la apelación de sentencia de amparo, el promotor es el Alcalde del Municipio de Santa Catarina Pinula, el cual se opone a la sentencia dictada por el Tribunal de Amparo en donde se declara ilegal un pretendido cobro por concepto en el Impuesto Único Sobre Inmuebles. El punto medular del proceso radica en que la autoridad municipal relacionada, mediante notificación pretende establecer un nuevo valor del inmueble y cobrar el referido impuesto de manera retroactiva. Lo anterior implica, entre otras violaciones: el derecho de defensa, debido proceso, irretroactividad de la ley y el principio de legalidad. Todo ello debido a que la resolución del cambio del valor del inmueble y por consiguiente del impuesto a cubrir, fue modificado arbitrariamente sin proceso administrativo previo y sin la existencia de un manual de avalúos (seguridad jurídica). Además, se pretendía que la nueva cuota tuviera efectos retroactivos, situación que terminó de configurar su arbitrariedad e inconstitucionalidad. Por ello es que se declaró procedente el amparo estimando que no era necesario agotar el principio de definitividad porque no se aplicó el debido proceso para que ejercitara el derecho de defensa sus derechos. Así, la Corte de Constitucionalidad confirmó la sentencia que amparó al vecino.

En el caso de la inconstitucionalidad general el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula, cruzó esa línea, que en muchas ocasiones parece tenue, entre sus facultades legislativas y las facultades legislativas que con exclusividad y por imperativo legal le competen al Congreso de la República de Guatemala: decretar tributos, sean estos impuestos, arbitrios o contribuciones especiales. La modificación recayó sobre el contenido de uno de los Artículos del Reglamento de Construcciones, Urbanización y Ornato del referido municipio. La Corte de Constitucionalidad, al analizar la inconstitucionalidad general planteada y confrontar la publicación que se realizó de la referida modificación al Reglamento, encontró que la misma era deficiente en la configuración de su supuesto normativo y por ende contrario a la seguridad jurídica por lo que declaró inconstitucional el Acuerdo emitido por el Concejo Municipal en resguardo de los derechos de los vecinos y del principio de seguridad jurídica como obligación del Estado.

El estudio de los casos referidos y la exposición de los medios que sirven de



ejemplo para la presente investigación me permiten afirmar que los medios de control del poder público municipal en el caso del municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, son efectivos más no eficaces, pues no todos los ciudadanos-vecinos conocen los medios para oponerse a las resoluciones emanadas de las autoridades del municipio y, de igual forma, la eficacia radicaría en que la misma existencia y operatividad de los controles inhibiera a la autoridad municipal de abusar de sus facultades, mientras que la efectividad radica en la prevención de la ejecución de una disposición ilegal o en la reparación del derecho vulnerado.

4.7. Conclusiones del capítulo

Al concluir el capítulo determino que:

1. El ejercicio del poder político, dentro de un Estado democrático, se proyecta a través de dos funciones: la de gobierno y la de control. Para el caso guatemalteco, el sistema republicano impone una relación equilibrada entre gobierno y control. A su vez, la democracia exige una relación armónica entre autoridad y libertad.
2. El poder público municipal es el conjunto de facultades y deberes que ejerce la administración municipal dentro de los límites de su territorio y los destinatarios de las mismas son los gobernados-vecinos que habitan en dicha circunscripción (personas físicas y personas jurídicas). Lo anterior conforma una de las manifestaciones del ejercicio del poder público. La segunda manifestación consiste en los controles que puede ejercer el gobernado-vecino en contra de las acciones, resoluciones, omisiones, en fin, del actuar de la Administración municipal.
3. La mayor participación del vecino implica, necesariamente, un mejor y eficaz ejercicio del poder público municipal, aunque ello puede, en algún momento, desestabilizar la gobernabilidad del municipio al no coincidir las decisiones del poder municipal con los intereses de la colectividad.
4. Un conciente e informado ejercicio de la ciudadanía-vecindad asegura que las decisiones del poder público municipal no sean arbitrarias ni contrarias



al interés de la colectividad. Pero ese conciente e informado ejercicio de la ciudadanía-vecindad, reclama un vecino conocedor de sus derechos y obligaciones que se encuentre plenamente conciente que el futuro del municipio está en sus manos y que para trazarlo puede y debe hacer uso prudente de los medios jurídicos que la Constitución Política de la República y la normativa ordinaria le provee.

5. Los principales medios que prevé la legislación guatemalteca para el control del ejercicio del poder público municipal son: el recurso de revocatoria; el recurso de reposición, el proceso contencioso administrativo, las consultas a vecinos, el proceso de amparo y la acción de inconstitucionalidad.
6. Otros medios de control «no meramente jurídicos» son las acciones que los vecinos pueden asumir para instar a la Administración municipal a reconsiderar alguna medida o a asumir una acción respecto a temas específicos. Entre estos se pueden mencionar las denuncias en los medios de comunicación, las manifestaciones o protestas y, siendo muy amplios, los procesos electorales periódicos.
7. En el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, los medios para el control del ejercicio del poder público son efectivos más no eficaces.



CONCLUSIONES

1. Las comunas o municipios han sido y son considerados como la división administrativa y política, básica de los estados, que permiten a los vecinos ejercer de manera directa sus derechos en relación a la administración del poder público municipal.
2. La administración municipal, que es también denominada «administración local», se caracteriza por ser la más cercana a la ciudadanía, su gobierno es ejercido, dentro de una circunscripción territorial determinada, por un Concejo dentro de sus competencias propias y atribuidas.
3. Dentro de los derechos y obligaciones de los administrados, sobresale el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder público municipal, entendido este último como el ejercicio de las competencias del gobierno municipal.
4. El fortalecimiento del Estado de Derecho y del gobierno municipal exige de ciudadanos-vecinos que sean conocedores de sus derechos y de sus obligaciones, este es un presupuesto mínimo para poder esperar el cumplimiento de sus obligaciones y la eficacia en el reclamo de sus derechos: la norma no solamente debe ser efectiva, debe aspirarse a que la misma sea eficaz.
5. El ejercicio del poder político, dentro de un Estado democrático, se proyecta a través de dos funciones: la de gobierno y la de control. Para el caso guatemalteco, el sistema republicano impone una relación equilibrada entre gobierno y control. A su vez, la democracia exige una relación armónica entre autoridad y libertad.
6. Un conciente e informado ejercicio de la ciudadanía-vecindad asegura que las decisiones del poder público municipal no sean arbitrarias ni contrarias al interés de la colectividad. Ese ejercicio de la ciudadanía-vecindad, reclama un vecino conocedor de sus derechos y obligaciones que se apodere del futuro del



municipio haciendo uso prudente de los medios jurídicos que la Constitución Política de la República y la normativa ordinaria le provee.

7. Los medios de control del poder público municipal, en el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala, son efectivos más no eficaces, pues no todos los ciudadanos-vecinos conocen los medios para oponerse a las resoluciones emanadas de las autoridades del municipio y, de igual forma, la eficacia radicaría en que la misma existencia y operatividad de los controles inhibiera a la autoridad municipal de abusar de sus facultades, mientras que la efectividad radica en la prevención de la ejecución de una disposición ilegal o en la reparación del derecho vulnerado.



RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe seguir generando políticas de descentralización que permitan el pleno desarrollo de los habitantes de las diferentes circunscripciones municipales. Para ello, los ministerios de Educación, Agricultura, Ganadería y Alimentación y de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda deben desempeñar un papel de primer orden, en armonía con las corporaciones municipales y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
2. Los Concejos Municipales deben poner especial atención al financiamiento y promoción de la educación en sus diferentes niveles en búsqueda de reducir la brecha del analfabetismo. Para ello debe buscar la participación de las personas físicas y jurídicas que radican en su circunscripción municipal y de organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales.
3. Dentro de la guía curricular de los diferentes grados escolares debe existir un curso que involucre a los estudiantes dentro del que hacer del poder público municipal motivándolos a conocer sus derechos y obligaciones como vecinos y a participar en los diferentes procesos decisorios en dicho ámbito.
4. Las municipalidades deben formular un programa de difusión de los derechos y obligaciones de los vecinos. Para ello deben programarse charlas informativas, foros de discusión y material didáctico que sea accesible a diferentes niveles de instrucción para que el vecino pueda apoderarse de su facultad de control y fiscalizar de mejor manera el ejercicio del poder público municipal.
5. El Congreso de la República de Guatemala debe reactivar la discusión de la normativa tendente a aprobar una Ley General de Transparencia, que permita que los administrados en todos los niveles del ejercicio del poder público, puedan acceder de manera pronta y sin más limitantes que las estrictamente necesarias a los actos de gobierno.





BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES. **La Política**. Colección: Grandes Maestros de Barcelona, 4a. reimpresión; España: Ed. Vosgos, 1975.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho constitucional**. México: Ed. Oxford, 2002.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **Proceso de desconcentración: Marco competencial y papel de las instituciones**. Revista No. 2, 2007; Guatemala: Ed. Asies, 2007.
- BACA OLAMENDI, Laura, *et. al.* **Léxico de la Política**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BALLBÉ, Manuel y Marta Franch (Compiladores), **Manual de Derecho administrativo**. Catalunya, España: Ed. Marqués Talleres Gráficos, 2002.
- BIDART CAMPOS, Germán J. **Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino**. Tomo I; Buenos Aires, Argentina: Ed. EDIAR, 1986.
- BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**. 3a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1959.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci. **Diccionario de Política**. México: Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. 2a. ed. en español; México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- _____. **Estado, Gobierno y Sociedad**. 2a. ed.; México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2002.
- _____. **Liberalismo y democracia**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BONNIN, Juan Carlos Bautista. **Principios de administración pública**, 2a. ed.; 7a. reimpresión; París, Ed. Renaudiere, 1935.
- BORJA, Rodrigo. **Derecho Político y Constitucional**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, S. A., 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho constitucional, garantías y amparo**. México: Ed. Porrúa, 2005.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 14a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2000.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. 5a. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2002.



- CARBONELL, Miguel. **Diccionario de Derecho constitucional**. 2a. ed.; México: Ed. Porrúa, 2005.
- CAROCCA PÉREZ, Alex. **Garantía constitucional de la defensa**. Primeras Jornadas internacionales de Derecho Procesal desarrolladas en Lima, Centro Naval Almirante Guise, septiembre de 1997. (17 de diciembre de 2007), http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/diciembre05/Garantia_constitucional_de_la_defensa_ok.pdf.
- CARRÉ DE MALBERG, R. **Teoría General del Estado**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala (Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad)**. 5a. ed.; Guatemala (s.e.), 2003.
- _____. **Derecho Administrativo Guatemalteco**. Tomo I, 15a. ed.; Guatemala: (s.e.), 2004.
- Comisión Presidencial Para la Reforma y Participación Ciudadana –COPRE–. **Cuaderno ciudadano**. Guatemala: Versión disco compacto, 2002.
- DÍAZ, Elías. **Estado de Derecho y sociedad democrática**. 8a. ed., 8a. reimpresión; Madrid, España: Ed. Taurus, 1992.
- DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 7a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina, 1998.
- Espasa Calpe. **Diccionario Jurídico Espasa**, Disco compacto; Madrid, España: 2001.
- FLORES JUÁREZ, Juan Francisco. **Constitución y justicia constitucional. Apuntamientos**. Guatemala: Ed. Corte de Constitucionalidad, 2005.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **La defensa de la Constitución**. 2a. ed.; Guatemala: Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1985.
- _____. **Breve historia constitucional de Guatemala**. Serie Historia. Guatemala: Ed. Ministerio de Cultura y Deportes, 2002.
- GUZMÁN HERNÁNDEZ, Martín Ramón. **El amparo fallido**. 2a. ed.; Guatemala: Ed. Corte de Constitucionalidad, 2004.
- HENAO HIDRÓN, Javier. **El poder municipal**. Colección: Poder y Democracia. Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 2000.



HERNÁNDEZ RIVERA, José. **Evolución histórico-jurídica del municipio.** (20 de febrero de 2008). http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldn/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf.

Instituto Nacional de Estadística –INE–. **Atlas. Conozcamos Guatemala.** Guatemala: disco compacto, 2005.

_____. **Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación, de 2002.** Guatemala: Versión disco compacto INE, 2002.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, S. A., 2000.

LAPIERRE, Jean-William. **Qué es ser ciudadano.** Madrid, España: Ed. Biblioteca Nueva, 2003.

LOCKE, John. **Dos ensayos sobre el Gobierno Civil.** Segundo ensayo. Traductor: F. Giménez Gracia. Madrid, España: Ed. Espasa-Calpe, 1991.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución.** 2a. ed.; España: Ed. Ariel, 1970.

LUJÁN MUÑOZ, Jorge. **Guatemala. Breve historia contemporánea.** 2a. ed.; México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2002.

MALEFAKIS, Edward. **Diccionario de historia y política del siglo XX.** Madrid, España: Ed. Tecnos, 2001.

MOLINA BETANCUR, Carlos Mario, *et. al.* **Derecho constitucional general.** 2a. ed.; Medellín, Colombia: Ed. Lorenza Correa Restrepo, 2006.

MOLINA VEGA, José Enrique. **Diccionario Electoral.** Serie Elecciones y Democracia. San José, Costa Rica: Ed. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1996.

MONTERO AROCA, Juan y Mauro Chacón Corado. **Manual de Derecho procesal civil guatemalteco.** Volumen 2. Guatemala: Magna Terra Editores, 2004.

MONTESQUIEU. **Del Espíritu de las Leyes.** El Salvador: Ed. Jurídica Salvadoreña, 2002.

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas.** 10a. ed.; Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 2006.

Oficina Nacional de Servicio Civil. **Organización Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala,** Guatemala, agosto de 2003.

PEREIRA-OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo Ernesto Richter. **Derecho constitucional.** 3a. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.



PEREIRA-OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del Derecho I. Guatemala**. Ed. De Pereira, 2006.

_____. **Sistema de frenos y contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala**. Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.

PLATÓN. **La República**. 2a. ed., 3a. reimpresión; México: Editores Unidos Mexicanos, 1992.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado –Teoría Política–**. 25a. ed.; México: Ed. Porrúa, S. A., 1992.

Oficina Nacional de Servicio Civil. **Organización Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala**. Guatemala, agosto de 2003.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S. R. L., 1981.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. España: Ed. Océano, 1992.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. España: Disco compacto, 2003.

RODRÍGUEZ-CERNA ROSADA, Carlos Rafael. **El amparo guatemalteco y las verdaderas reformas que clama su justicia constitucional**. Guatemala: Ed. Orión, 2005.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. **El Contrato Social**. 2a. reimpresión; México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, S. A., 2001.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. **La trayectoria constitucional del municipio (1821-1983)**. Colección: Obra Jurídica Mexicana. México: Ed. Procuraduría General de la República, 1985.

SORIANO, Ramón. **Compendio de Teoría General del Derecho**. 2a. ed.; Barcelona, España: Ed. Ariel, 1993.

TOCQUEVILLE [de], Alexis. **La democracia en América**. 10a. reimpresión en castellano; México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

URIBE URIBE, Rafael. **Orígenes del poder municipal**. Bogotá, Colombia: Ed. Imprenta Nacional, 1910.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. 4a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 1975.



Legislación:

Asamblea Nacional Constituyente. **Constitución Política de la República de Guatemala.** Guatemala, 1985.

Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Número 1-86. **Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.** Guatemala, 1986. Y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto 58-88. **Código Municipal.** Guatemala, 1988. (*Derogado*).

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 2-89. **Ley del Organismo Judicial.** Guatemala, 1989. Y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 119-96, **Ley de lo Contencioso Administrativo.** Guatemala, 1996. Y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 9-96 del Congreso de la República de Guatemala de fecha 5 de marzo de 1996. Ratificación Acuerdo de fecha 24 de mayo de 1996. Vigente a partir del 24 de mayo de 1997. **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, Organización Internacional del Trabajo, 1989.

Congreso de la República de Guatemala. **Ley del Organismo Ejecutivo.** Decreto Número 114-97, Guatemala, 1997.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12-2002. **Código Municipal.** Guatemala, 2002. Y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 14-2002. **Ley general de descentralización.** Guatemala, 2002.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 31-2002. **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Guatemala, 2002.

Congreso de la República de Guatemala. **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Guatemala, 2002.