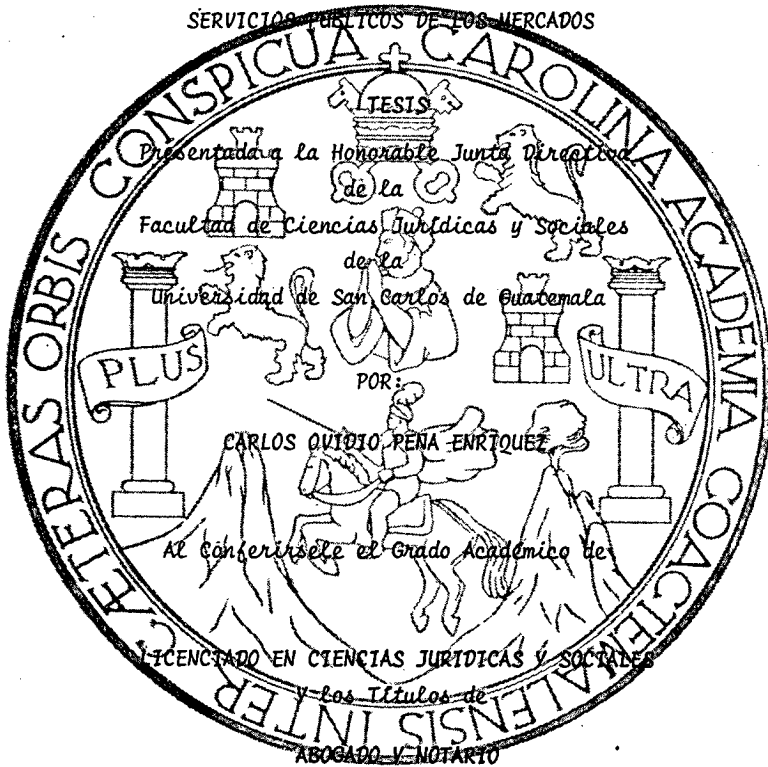


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL REGLAMENTO DE LOS  
SERVICIOS PUBLICOS DE LOS MERCADOS



Guatemala, julio de 1993

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
04  
T (3027)

JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

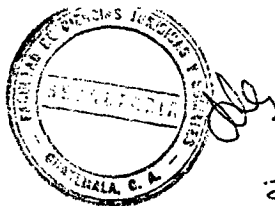
DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Judrez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Francisco de Mata Vela
VOCAL III	Lic. Roosevelt Guevara Padilla
VOCAL IV	Bt. Erick Fernando Rosales Orizabal
VOCAL V	Bt. Fredy Armando López Folgar
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
TECNICO PROFESIONAL

DECANO (En funciones)	Lic. Maura Ofelia Paniagua Corzantes
EXAMINADOR	Lic. Ana Jesús Ayerdi Castillo
EXAMINADOR	Lic. Greta Antilvia Monzón de Morales
EXAMINADOR	Lic. Ronald Manuel Colindres Roca
SECRETARIO	Lic. Dimas Gustavo Bonilla

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

21/6/93  
JH



2245-93

**LIC. RAUL ANTONIO CHIGAS HERNANDEZ**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

20 Calle 11-61, Zona 1

Teléfono: 53-90-80

Guatemala, C. A.

21 de junio de 1993

Señor Decano de la Facultad  
de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Lic. Juan Francisco Flores Juárez  
Su Despacho.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
**SECRETARIA**  
18 JUN. 1993  
RECIBIDO  
Horas ..... 16 minutos  
OFICIAL

Señor Decano:

En cumplimiento de la providencia de fecha dos de abril de mil novecientos noventa y uno de ese Decanato, procedí a proporcionar la asesoría pertinente al Bachiller CARLOS OVIDIO PEÑA ENRIQUEZ, sobre el tema "NECESIDAD DE AC TUALIZAR EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LOS MER CADOS".

El trabajo de tesis de mérito se desarrolló si guiendo un orden lógico de las instituciones jurídicas que tienen relación con el mismo, como son los servicios públi cos, la potestad reglamentaria, legislación vigente, etc.; se pone de manifiesto la experiencia e inquietud del autor, por tratarse de un tema poco investigado; la bibliografía - utilizada fue mínima pero adecuada al trabajo realizado y - las conclusiones son congruentes con la investigación reali zada; con el objeto de dejar un aporte que pueda ser de uti lidad a la institución encargada de los servicios públicos denominados mercados municipales, se elaboró un proyecto de reglamento.

Por lo expuesto, el suscrito asesor OPINA: que el trabajo de tesis del Bachiller CARLOS OVIDIO PEÑA ENRI QUEZ, cumple los requisitos que nuestra casa de estudios es tablece para esta clase de trabajo y puede aceptarse para ser sometido al examen público correspondiente.

Atentamente,

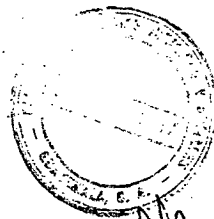
**RAUL ANTONIO CHIGAS HERNANDEZ**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 13  
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, junio veintiocho, de mil novecientos noventa-  
tres. -----

Atentamente pase al Licenciado LEONEL PLUTARCO PONCIANO -  
LEON,, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del  
Bachiller CARLOS OVIDIO PENA ENRIQUEZ y en su oportunidad  
emita el dictamen correspondiente. -----





FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12.  
Guatemala, Centroamérica

Licenciado  
Juan Francisco Flores Juárez,  
Decano de la Facultad de  
Ciencias Jurídicas y Sociales.  
SU DESPACHO.

2654-93  
Guatemala, 21 de julio de 1,993.  
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

21 JUL 1993  
Horas 18:30  
OFICIAL

Señor Decano :


Por este medio le informo que en cumplimiento de lo resuelto por ese Decanato con fecha 28 de junio del corriente año revisé el trabajo de tesis del Bachiller CARLOS OVIDIO PEÑA ENRIQUEZ, intitulado "NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LOS MERCADOS".

El citado trabajo fué realizado bajo la orientación y dirección del Licenciado Raúl Antonio Chicas Hernández, quién opinó favorablemente sobre el mismo.

El Bachiller Peña Enriquez, como lo señala su asesor, ha realizado un trabajo meritorio, basado en la experiencia que sobre los servicios públicos y específicamente sobre mercados tiene el autor por su práctica administrativa, la que plasma en un proyecto de reglamento sobre mercados, que indudablemente será de utilidad a nuestros estudiantes, por lo que emito dictamen favorable al mismo.

Sin otro particular, me suscribo del Señor Decano, su atento y seguro servidor,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Leonel Ponciano León.  
Revisor.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA

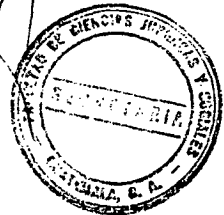


FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

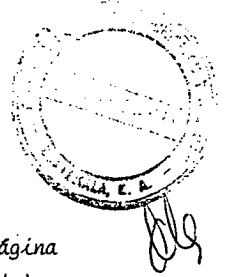
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, julio veintitres, de mil novecientos noventi-  
tres. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la  
impresión del trabajo de tesis del Bachiller CARLOS OVIDIO  
PENA ENRIQUEZ intitulado "NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL REGLA-  
MENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LOS MERCADOS". Artículo  
22 del Reglamento para Exámenes Técnico Profesionales y Pú-  
blico de Tesis. -----



DEDICO ESTA TESIS

- A DIOS Y A LA VIRGEN MARIA: *Porque sin su ayuda divina este triunfo no sería posible.*
- A LA MEMORIA DE MIS PADRES: *Manuel de J. Peña Vásquez  
Elisa Enríquez de Peña  
Como una ofrenda a su memoria y  
sabios consejos.*
- A MI ESPOSA: *Rebeca Tenes Molina de Peña  
Cuyo amor y sacrificio consti-  
tuyen estímulos valiosos para  
hacer realidad todo lo que jun-  
tos hemos soñado.*
- A MIS HIJOS: *Carlos Alberto y Waleska Rebeca  
Peña Tenes  
Como ejemplo, para que al igual  
que hoy, mañana también traten  
de superarse y lograr sus metas  
propuestas.*
- A MIS HERMANAS: *María Teresa y Angelica Peña  
Enríquez*
- AL MAESTRO Y AMIGO: *Lic. Raúl Antonio Chicas Hernández  
Con agradecimiento imperecedero  
por su constancia sobre mi ánimo  
para llegar a esta meta.*
- A LOS LICENCIADOS: *Maura Ofelia Paniagua Corzantes  
Francisco Cipriano Soto Tobar*
- A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD  
DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



I N D I C E

INTRODUCCION

Página  
(a)

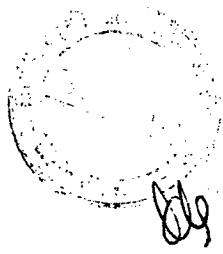
CAPITULO I

1-	NOCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	(1)
1-a	Evolución de los Servicios Públicos	(2)
1-b	Sistema de Prestación de los Servicios Públicos	(3)
1-c	Clasificación de los Servicios Públicos	(4)
1-d	Definición de Servicio Público	(6)
1-e	Características de los Servicios Públicos	(7)
1-f	Elementos necesarios para la creación - de los Servicios Públicos	(8)
1-g	El Servicio Público en nuestro ordenamiento legal	(9)
1-h	Análisis y comentario del Código Municipal	(10)
1-j	Cuadros sinópticos en relación a la Clasificación de los Servicios Públicos	(13)
1-2	POTESTAD LEGISLATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA	(16)
1-3	EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO	(21)
1-4	CLASIFICACION DE LOS REGLAMENTOS	(24)

CAPITULO II

2-	BREVE HISTORIA DE LOS MERCADOS Y SU CLASIFICACION	(34)
2-a	Arrendatario o Inquilino de mercados municipales	(36)





CAPITULO III

3-	Generalidades sobre los centros comerciales (Mercados) municipales que estan considerados como Instituciones de Servicio Público	(36)
3-a	Nombre de estos centros	(37)
3-b	Supermercados y Metamercados	(38)
3-c	Forma de cobro por la Municipalidad en los mercados municipales.	(41)

CAPITULO IV

4-	ANALISIS DEL REGLAMENTO DE MERCADOS MUNICIPALES EN VIGOR ACUERDO No. AA-52-83	(45)
4-a	COMENTARIO FINAL	(61)
4-b	PROYECTO DE REGLAMENTO PARA ARRENDATARIOS DE LOCALES Y PUESTOS DE LOS MERCADOS MUNICIPALES	(62)
4-c	CONCLUSIONES	(72)
4-d	BIBLIOGRAFIA	(76)

( a )


INTRODUCCION

Seleccioné el tema objeto de mi trabajo de tesis, por la experiencia adquirida durante doce años de servicio en la Municipalidad de Guatemala, como Secretario Administrativo del Departamento de Mercados y Rastros, hoy Departamento de Mercados; y mi inquietud para investigar - cuáles son las causas que hacen ineficaz la aplicabilidad del actual reglamento para arrendatarios de locales y puestos dentro de los mercados municipales.

Con este trabajo se pretende hacer una evaluación analítica del - actual Reglamento y establecer si cumple a cabalidad su cometido o se establece la necesidad de emitir uno nuevo que contenga una regulación ecuaníme que se traduzca en armonía en las relaciones entre arrendatarios y autoridades municipales en los centros de comercialización o sea en los mercados, los cuales constituyen fuentes de trabajo para arrendatarios y una fuente de ingresos para el municipio.

En el desarrollo del presente trabajo se trató de seguir un orden lógico, por lo que se estudia en forma general en el primer capítulo, - la noción de los servicios públicos, sus elementos; se hace un análisis y comentario al Código Municipal, haciendo énfasis en comentar lo relativo a la potestad legislativa y la potestad reglamentaria; por ser un aspecto fundamental del trabajo, se estudia doctrinalmente lo que son - los reglamentos, sus clases y la legislación vigente.

En el capítulo segundo, se hace una breve historia de los mercados y su clasificación; y en el tercer capítulo se indican algunas generalidades sobre estos centros, y sobre los modernos metamercados, ensayando se un concepto de lo que se estima son los inquilinos o arrendatarios - de los mercados. Haciéndose en el capítulo cuarto, un análisis crítico



del Reglamento de Mercados en vigor con la finalidad de efectuar algún aporte concreto del estudio realizado, se propone un proyecto de reglamento para arrendatarios de locales y puestos en los mercados municipales.

He dejado mi criterio personal en la elaboración del presente trabajo, sin embargo expreso que, para la elaboración del mismo hice acopio de todo el esfuerzo y dedicación que me permitiese llegar a conclusiones que a mi criterio fuesen valideras y acorde con la investigación realizada, ya que el tema que seleccioné es difícil, pues no existe a la presente fecha nada escrito sobre mercados municipales, no obstante lo anterior, queda el buen deseo y el ánimo que me llevó a concluir - este trabajo, como un testimonio de mi intención de dejar algo escrito sobre el tema y que sea un llamado a los funcionarios municipales y estudiantes de derecho, para que despierte su interés en relación al tema y se dediquen a profundizar su estudio, si esto sucede, consideraré que he logrado el objetivo que me animó al decidirme por la elaboración del mismo.

CAPITULO I



1- NOCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

El fin del Estado, es la realización del bien común, el cual contempla la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 1o. al preceptuar: El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

El Estado por medio de la Administración Pública, realiza el bien común, sirviendo así a todos los habitantes, y dicha actividad la deben llevar a cabo funcionarios y empleados, realizando eficientemente las funciones administrativas a través de los servicios públicos, de donde uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos - en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el Servicio Público.

El servicio público nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro del cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de la organización del Estado Francés.

Es en las últimas décadas cuando la teoría del servicio público comienza a abrirse paso en el orden científico y empiezan los tratadistas a mostrar interés por el nuevo concepto, aunque no todos dedican a esta materia la atención que requiere.

La extensión de los servicios públicos ha dado realce extraordinario a la noción de esta realidad en la vida actual del Estado.

El servicio público es uno de los ejes sobre los que gira o gravita el moderno Derecho Administrativo, determina su noción, las normas jurídicas que lo presiden, las relaciones de derecho que origina, el régimen de su creación y organización.

En el Derecho Administrativo actual, hay un hecho importante, como es el de tratar de diferenciar lo que es la función pública y lo que se entiende por servicio público, estos dos términos se confundían anteriormente, pues al hablar de servicio público se daban ejemplos como el servicio de policía, el de la defensa nacional, los servicios sociales, etc. Actualmente todos estos servicios se les toma como una función pública del Estado.

El servicio público lo podemos caracterizar, porque sustancialmente es una actividad técnica prestadora y asistencial, y hace uso de él quien paga la tasa o tarifa correspondiente, en cambio la función pública también comprende los servicios públicos que el Estado presta, pero no para satisfacer necesidades colectivas, sino para preservar su soberanía y asegurar la paz interior, ejemplo: La Defensa Nacional que es una función ejecutiva gratuita.

1-a. EVOLUCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

El servicio público ha sido estudiado principalmente desde tres puntos de vista:

- 1) Los autores que conciben el servicio público, como toda actividad del Estado, afirman que todo lo que hace el Estado es servicio público, autores entre los que encontramos a DUGUITT, citado por el Licenciado Jorge Mario Castillo González en su obra de Derecho Administrativo. (1)
- 2) En otro grupo encontramos a los autores que conciben el servicio público como la actividad que realiza propiamente la Administración Pública, encontrando entre los sustentantes a Mauricio Hauriou a quien también cita el licenciado Jorge Mario Castillo González en su obra indicada, quien sostiene que el servicio público es una parte de la actividad de la Administración y la define "Como servicio técnico que presta o se presta al público de manera regular y continua, para la satisfac-

(1) Castillo González Jorge Mario, Derecho Administrativo Instituto Nacional de Administración Pública Guatemala. C.A. 1990

ción de una necesidad pública y a cargo de una organización pública" (2)

3) Y la tercera corriente que podría decirse que es la moderna, y que concibe al servicio público no como toda actividad del Estado, sino - como una actividad de prestación de servicio público por parte de la - Administración Pública y que también puede ser prestada por entidades o instituciones privadas. Nuestro país puede ubicarse dentro de esta tercera corriente, pues en Guatemala los servicios públicos son prestados por el organismo ejecutivo, sus entidades centralizadas, desconcentradas, descentralizadas, entes autónomas y por instituciones privadas, - ya sea en forma directa o indirecta, con el fin de satisfacer necesidades colectivas, siendo ejemplos de Instituciones privadas, la Cruz Roja Cuerpo Voluntario de Bomberos, el transporte urbano, etc.

1-b

#### SISTEMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

Los sistemas conforme a los cuales se pueden satisfacer las necesidades colectivas básicas, son los modos o procedimientos a través de - los cuales se realiza la actividad estatal o particular, destinada a - satisfacer las necesidades colectivas y no simplemente las necesidades de uno o varios individuos.

Es así como, por una parte la idea de necesidades ha venido ampliándose en forma indefinida, hasta el punto de que cada día son más excepcionales las actividades que pueden ser consideradas como de simple-interes particular.

Los sistemas varían según la evolución de los Estados y el régimen de organización política que tengan.

Miguel Acosta Romero en su libro Teoría General del Derecho Administrativo primer curso, ha considerado cuatro sistemas:

1) El estado liberal, que deja a la iniciativa privada el estableci-

----- 0 -----

(2) Castillo González Jorge Mario, Derecho Administrativo Instituto Nacional de Administración Pública Guatemala C.A. 1990.

miento y explotación de los servicios públicos.

- 2) El de concesión de los mismos a los particulares;
- 3) El de economía mixta o empresas de participación estatal y privada y;
- 4) El de intervención absoluta del Estado en los servicios públicos". (3)

ELEMENTOS DEL SERVICIOS PUBLICO:

En la actualidad como elementos del servicios público se señalan:

- "a) Son una creación del Estado
- b) Constituyen una realidad pública que debe atenderse; aparece así la noción de servicio público, como medio de satisfacer una necesidad colectiva de gran interés social, mediante prestaciones dirigidas directamente a los integrantes de la colectividad.
- c) El servicio público se regula por normas de derecho público, sin perjuicio de aplicar en casos excepcionales, normas de derecho privado.
- d) Los servicios públicos pueden en determinadas circunstancias estar en manos de los particulares". (4)

**1-c** CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

Existen varias clasificaciones de los servicios públicos, y estos se hacen según el criterio de su autor, después de analizar algunas considero que la que más se adecúan a nuestro medio son las siguientes:

La clasificación de García Oviedo, es una de las más racionales, clasificándolos en la forma siguiente:

- "a) POR RAZONES DE SU IMPORTANCIA: En esenciales, que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado. (servicio de la defensa nacional, policía, justicia, etc.)
- b) En necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas esten o no obligadas a tenerlos..

- o-----
- (3) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer curso Editorial Porrúa S.A Av. República de Argentina México 1988. (páginas 730 a 739)
  - (4) Apuntes de Derecho Administrativo. Facultad de Ciencias Económicas Colección Textos Jurídicos No. 11 Universidad de San Carlos de Guatemala, marzo 1989.



c) POR RAZONES DE SU UTILIZACION: En obligatorias y facultativos.  
OLIGATORIOS: Se imponen a los particulares por motivos de interes general (alcantarillado, agua, instruccion primaria).  
FACULTATIVOS: Su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telegrafos).

d) POR RAZONES DE COMPETENCIA: Se dividen en exclusivos y concurrentes.  
EXCLUSIVOS: Solo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de estas. (Policia, Defensa Nacional, correos, telégrafos).  
LOS CONCURRENTES: Se refieren a las necesidades que tambien satisfacen el esfuerzo particular (educacion beneficiencia, asistencia social).

e) POR LA PERSONA ADMINISTRATIVA DE QUIEN DEPENDEN: Se dividen en Estatales y Municipales.

ESTATALES: Cuando se prestan por una institucion del Estado: Salud, Educacion.  
MUNICIPALES: Cuando se prestan por la Municipalidad, Eje, Adoquinamiento de calles, mercados, limpieza.

f) POR LA RAZON DE LOS USUARIOS: Se clasifican en generales y especiales.  
GENERALES: Consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distincion de categoria, todos pueden hacer uso de ellos (correos, telégrafos, ferrocarril).

ESPECIALES: Solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (beneficiencia, asistencia).

g) POR LA FORMA DE APROVECHAMIENTO: Hay servicios de que se benefician los particulares es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo: el servicio de alumbrado publico.

h) POR LA MANERA COMO SE SATISFACEN LAS NECESIDADES COLECTIVAS: Pueden ser: directos e indirectos.

DIRECTOS: Cuando son prestados directamente por la administracion publica centralizada o descentralizada: Direccion de correos, Telégrafos, Empagua, INDE.

INDIRECTOS: Cuando son prestados por personas particulares individuales o juridicas, mediante concesion del Estado y bajo control del mismo. Eje: Educacion Privada, Hospitales Privados, Transporte Urbano.

i) POR SU COMPOSICION: Pueden ser simples, cuando son unicamente servicios publicos, y mixtos, cuando son servicios publicos montados segun normas de derecho privado. (5)



Uno de los tratadistas modernos citado por el licenciado Jorge Mario Castillo González en su obra de Derecho Administrativo, es MORAÑO, quien se basa en las necesidades y los clasifica en siete grupos:

- 1) Necesidades básicas: agua potable, vivienda y educación.
- 2) Necesidades habitacionales: planificación y zonificación.
- 3) Necesidades Educativas: construcción y sostenimiento de escuelas, censos escolares.
- 4) Necesidades Sanitarias: limpieza, hospitales, hospicios, rastros, mercados, cementerios, etc.
- 5) Necesidades de Seguridad: vigilancia policíaca, bomberos, etc.
- 6) Necesidades Económicas: licencias de funcionamiento comercial, control de vendedores.
- 7) Necesidades Sociales: culturales y deportivas, edificios públicos, actividades cívicas.

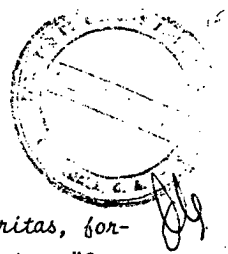
Y estas sirven de apoyo a la descentralización de los servicios públicos. (6)

1-a DEFINICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO:

MIGUEL ACOSTA ROMERO, al servicio público lo define en forma amplia al sostener que "Servicio Público, es una actividad técnica es caminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión". (7)

Otros autores, entre ellos Georges Vedel, define el servicio público en forma restringida al determinarlo "Como la actividad que tien

- 
- (6) CASTILLO GONZALEZ JORGE MARIO, Derecho Administrativo Nacional de Administración Pública Guatemala, C.A. 1990 (páginas 299 a 305).
  - (7) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Editorial Porrúa S.A. Av. República México 1988 ( páginas 730 a 739).



de a satisfacer una necesidad de interes general". (8)

Tomando como base las definiciones anteriormente transcritas, formulo la definición de servicio público en los términos siguientes: "Servicio Público, es la actividad técnica que tiene como fin la realización del bien común por el Estado a través de los servicios públicos el cual se basa en una organización Reglamentada por la Administración Pública - para satisfacer necesidades de interes general o de interes particular, - y así lograr la convivencia social".

El contenido de la definición de servicio público que se menciona - no es desde luego inmutable, ni mucho menos agota todas las posibilidades, pues una idea tan general y cambiante como es la necesidad básica - o fundamental de la población, necesariamente variará de acuerdo con sus circunstancias históricas de oportunidad política, espacio, temporales - o de ambiente.

1-6 CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:

A los servicios públicos se les señalan características de singular importancia; entre las que se encuentran:

- 1) Deben prestarse de una manera continua. Tomando en cuenta la trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen los servicios públicos, y por su características esenciales, deben ser atendidos - ininterrumpidamente, en forma continua, puesto que la paralización - de estos produciría serios quebrantos a la colectividad, y con el objeto de evitar la interrupción en los servicios públicos, es que se ha dicho que el estado es el que debe de hacerse cargo de ellos, - y algunas legislaciones han emitido normas que prohíben la huelga - en los empleados de servicios públicos.
- 2) Necesidad de que en su organización impere un criterio de uniformidad, debe procurarse que todas las personas o al menos el mayor número de ellas, pueda gozar de las ventajas de los servicios públi-

----- 0 -----  
(8) VEDEL GEORGES, Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Aquil- lar, 1980 Edición Española.

cos, ya que las necesidades sociales que afligen a la colectividad deben ser satisfechas con un criterio armónico, procurando que en la debida proporción participen todos o la mayoría de núcleos sociales de un país, de sus ventajas; imponiéndose la necesidad de un plan conjunto ya que la finalidad es de que las ventajas del servicio público lleguen a todas las personas y a todos los lugares.

- 3) Un servicio público necesita de la confianza de los usuarios. Esto sólo se logra con la garantía administrativa, o sea la garantía que tienen los beneficiarios del servicio, de que el servicio funcionará de acuerdo con su propia naturaleza, rindiéndole la utilidad para la cual fue constituido.
- 4) Necesidad de garantizar el uso del servicio en condiciones de igualdad. Todos los individuos que reúnan determinadas condiciones establecidas de manera general e impersonal por la ley que regula el servicio, tienen poder jurídico de exigir la prestación que es el objeto del servicio público, pero debe mantenerse estrictamente para todos los que se encuentren en la misma situación.
- 5) Los servicios públicos deben prestarse con regularidad. Los servicios públicos deben mantenerse en condiciones de buen funcionamiento. Precisamente por eso se acude al régimen de derecho público, con el objeto de asegurar la correcta aplicación y actuación del servicio público. Para lograr estos objetos, es necesario que pueda modificarse la forma de prestación, esto no solo es un derecho sino también una obligación de quienes dirigen el servicio". (9)

1-2 ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA CREACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

En todo servicio público es necesario para su funcionamiento, tres

----- 0 -----

(9) APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO Facultad de Ciencias Económicas  
Colección Textos Jurídicos No. 11 Universidad de San Carlos de  
Guatemala. (páginas 175 , 176 )



elementos, siendo los siguientes:

"ELEMENTO PERSONAL: Constituido a la vez por dos elementos: a) el personal, dirigente del servicio, el cual descansa en el poder de resoluciones o de mando de observancia general; b) el de los agentes del servicio, órganos encargados de asegurar el funcionamiento del servicio y que se encuentran supeditados o bajo las órdenes del primer elemento - citado.

ELEMENTO PATRIMONIAL: Para que sea efectivo el funcionamiento de un servicio público, es indispensable el elemento patrimonial, el cual viene a constituir el patrimonio del servicio; ejemplo: La Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) cuyo patrimonio lo constituyen los bienes muebles tales como el equipo de oficina y vehículos automotores puestos a su disposición, y los inmuebles constituidos por los edificios donde se instalan sus oficinas centrales y anexos, las instalaciones y equipo en donde se procesa el agua, etc.

RECURSOS PECUNIARIOS: Es indiscutible que se necesita de recursos pecuniarios para el funcionamiento de todo servicio público, el que como se ha sostenido con anterioridad debe tener como fin satisfacer adecuadamente las necesidades propias de la colectividad". (10)

1-g EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO LEGAL:

Como se dejó expuesto anteriormente los servicios públicos, se prestan por el Estado, y sus entidades descentralizadas y entes autónomos y como el punto de tesis se limita a determinar específicamente el servicio público de mercados, dentro de los servicios prestados por la Municipalidad, es imperativo analizar el Código Municipal, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones legales, para poder determinar la regulación de dicho servicio en nuestro medio.

(10) APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO Facultad de Ciencias Económicas Colección Textos Jurídicos No. 11 Universidad de San Carlos de Guatemala (Páginas 177 y 178).

La constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa en su artículo 253 "AUTONOMIA MUNICIPAL: Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y 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 sus ordenanzas y reglamentos respectivos".

1=h ANALISIS Y COMENTARIO DEL CODIGO MUNICIPAL:

El código Municipal en el capítulo V trata de los servicios públicos y en el artículo 30 indica "Artículo 30 SERVICIOS MUNICIPALES, la Municipalidad tiene como fin primordial la prestación y administración de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial, básicamente sin perseguir fines lucrativos, y por lo tanto tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, mejorarlos y regularlos, garantizando su funcionamiento seguro, continuo, cómodo e higiénico a los habitantes y beneficiarios de dichas poblaciones, y en su caso, la determinación de tasas y contribuciones equitativas y justas".

Al respecto el licenciado Jorge Mario Castillo González, lo analiza en la forma siguiente:

"La Municipalidad tiene como fin primordial la prestación y administración de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial, básicamente sin perseguir fines lucrativos, esto parece ideal en los servicios sociales, sin embargo la persecución de fines lucrativos, es la razón de ser de los servicios públicos; en este aspecto el Código Municipal, ni es real ni es objetivo".

La Municipalidad tiene competencia (poder) para "establecerlos", fundarlos, mantenerlos, sostenerlos, no suprimirlos, mejorándolos, en

el sentido de ampliarlos y regularlos, reglamentar su funcionamiento. La Municipalidad tiene que garantizar su funcionamiento: a) eficiente, significa funcionamiento puntual y regular del servicio; b) seguro - significa, empleo de medios para asegurar un buen funcionamiento, no - peligroso significa no interrupción, regla de la continuidad; c) Cómodo, significa conveniente, oportuno, útil provechoso, en buen estado. y - d) Higiénico, significa, limpio y aseado.

La Municipalidad garantiza el servicio a los habitantes y beneficiarios, esto significa que cada persona que constituye la población - del municipio, es un habitante del mismo y beneficiario es cada persona a cuyo favor se constituye un servicio.

Esta palabra beneficiario es propia de los servicios sociales y - la palabra correcta y apropiada tratándose de servicios públicos es - usuario.

USUARIO: Es el que por concesión gubernativa o por título legítimo - goza de un servicio, o aquel que usa ordinariamente una cosa. La Muni - cipalidad puede determinar o cobrar tasas y contribuciones equitativas y justas.

TASA: Significa la prestación en dinero que el Estado y las Municipa - lidades exigen a una persona a cambio de utilizar un servicio público.

CONTRIBUCION: Es la prestación que se debe como consecuencia de produ - cirse algún beneficio para los particulares, Ejemplo: la construcción de una calzada o avenida puede generar la obligación de pagar una con - tribución del beneficiado por la obra.

Tanto las tasas como las contribuciones deben ser: Justas, para todos, iguales en cantidad a los que estén en la misma categoría y equi - tativas no gravosas, no onerosas.

El Código Municipal señala que los servicios públicos municipales

serán prestados y administrados por la Municipalidad y sus dependencias, incluyendo unidades y empresas propias y por concesionarios (Art. 31 - C. M.)

64.

Se refiere a los servicios públicos directos, no regula los indirectos. El Código Municipal crea el contrato de concesiones del servicio público Municipal como un contrato de derecho público, el concesionario cobrará contribuciones y tasas, el contrato será a plazo determinado y en el mismo se fijará la naturaleza, condiciones y garantía del funcionamiento, las que fija el artículo 30 y 32 del Código Municipal.

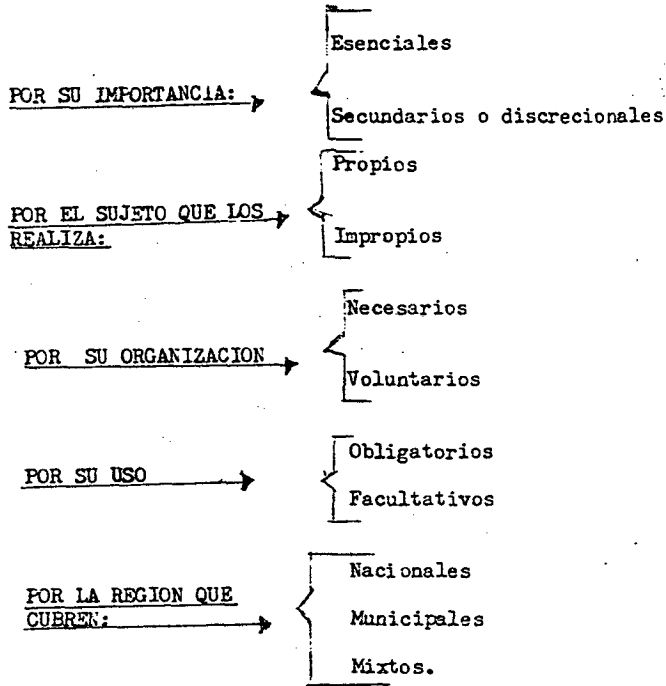
Las condiciones legales para la concesión están reguladas en los artículos 33, 34, 35 y 36 del Código Municipal". (11)

Para dar por concluido el presente capítulo podemos hacer el cuadro sinóptico en relación a la clasificación de los servicios públicos en la forma siguiente:

----- o -----

(11) CASTILLO GONZALES JORGE MARIO. Derecho Administrativo (páginas 314 y 315)

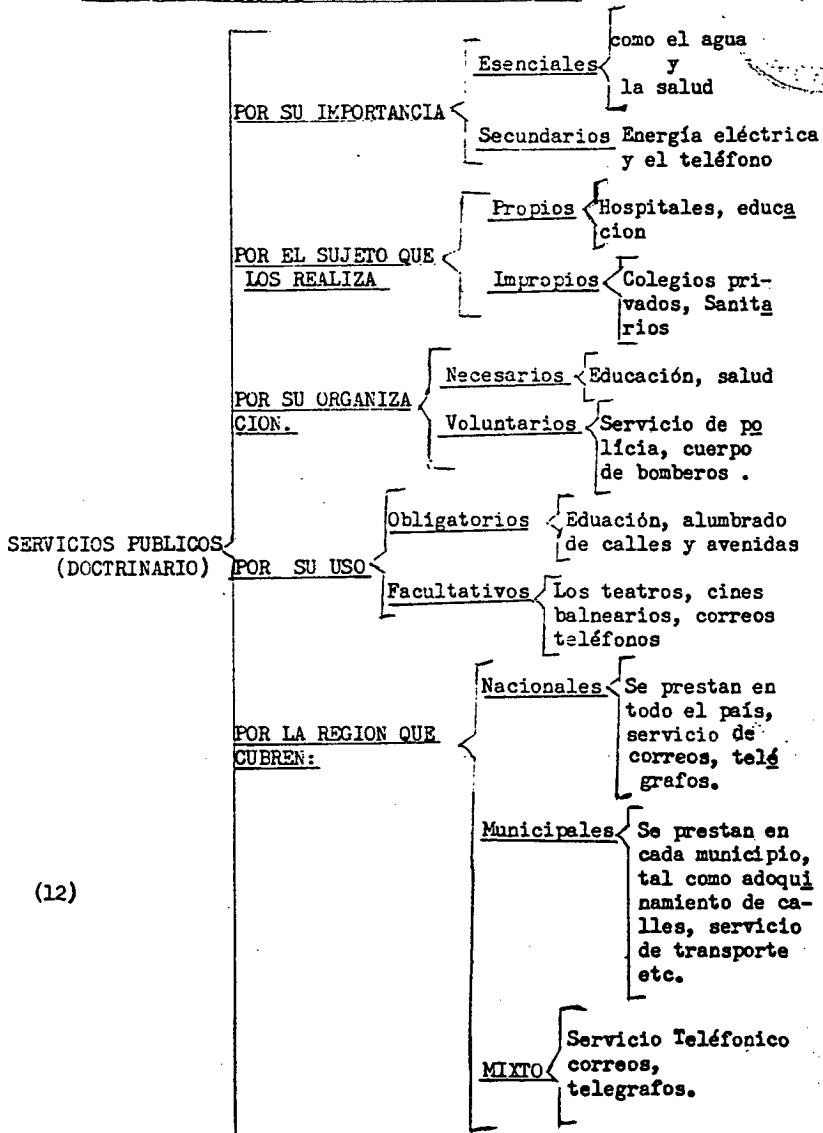
1-j CUADROS SINOPTICOS EN RELACION A LA CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.



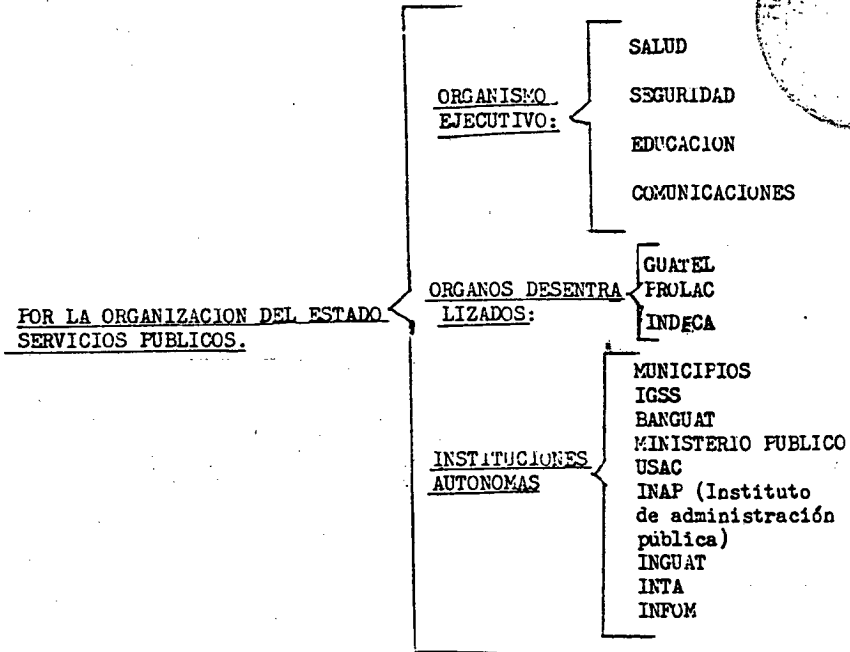
Y tratando de hacer más objetivo el cuadro sinóptico que antecede y adecuarlo a la Doctrina, se puede explicar en la forma siguiente:



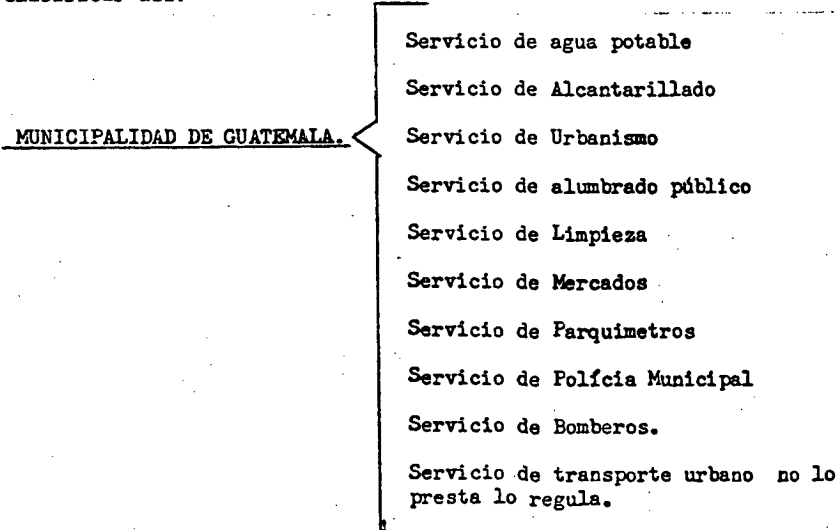
CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS



(12)



Interesándonos en forma particular los servicios públicos que prestan los Municipios, especialmente la Municipalidad de Guatemala, se pueden clasificar así:



POTESTAD LEGISLATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA

Se puede afirmar que es a partir de la revolución Francesa cuando se analiza y establece la reestructuración total del Estado, tratando de cambiar el sistema tradicional de monarquía por un estado que sobre la base del sistema Democrático, estableciera las funciones y atribuciones de su competencia, manteniendo un equilibrio político, económico y social, por medio de la determinación clara y específica de los diferentes órganos que lo conformaban, es así como se pone en práctica la teoría de la división de los poderes de Montesquieu; que se concreta diciendo "que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de su función, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes en los demás"; teoría que se complementa con la de los pesos y contrapesos que sostiene "repartida la soberanía entre varios órganos del Estado dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, con el fin de que un poder sirva de freno o de control hacia el otro". (13)

Las teorías anteriormente indicadas, buscaban que estando perfectamente enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos queden asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues ésta tiene que manifestarse a través del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda otro órgano estatal, el jurisdiccional, definirá y establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiere.

La mayoría de países influenciados por el sistema impuesto en Francia siguieron el principio de que la facultad legislativa corresponde exclusivamente a uno de los organismos del Estado (Organismo Legislativo, Congreso, Senado, Parlamento).

----- 0 -----  
(13) AFUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Colección Textos Jurídicos No.11  
Departamento de Publicaciones ( 114-1 m) Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de San Carlos de Guatemala. marzo 1989. (páginas 22, 23 y 24 )

Situación que ha sido contemplada en nuestro país en sus diferentes cartas magnas, y que la encontramos en la actual Constitución Política de la República de GUATEMALA, en su artículo 157, al establecer - "La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República...".

El transcurso del tiempo y la realidad han demostrado que esa potestad legislativa es compleja y la mayoría de las veces, conflictiva, engorrosa y lenta, lo cual ha llevado al legislador a tener que admitir que esa potestad legislativa tiene que limitarse a normas de carácter general y abstracto, que conocemos como ley.

Aceptando la doctrina de derecho Administrativo que sustenta la tesis que la potestad reglamentaria debe corresponder con exclusividad al poder Ejecutivo, ha delegado la potestad reglamentaria la mayoría de veces en el Presidente de la República, tal como está establecido en el artículo 183 de la Constitución de la República de Guatemala, que establece como una de las funciones del Presidente de la República.

e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu".

La potestad reglamentaria ha que se refiere el artículo anteriormente transcrito, en nuestro país no es absoluta, pues la misma Constitución Política, establece que instituciones autónomas del Estado, como la Municipalidad y la Universidad de San Carlos de Guatemala, tienen potestad reglamentaria al establecer: Artículo 253 Autonomía Municipal. - "Los Municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:...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".

Artículo 82- AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. - La Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad Jurídica.... Se rige por su Ley Organica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes".

La exposición anterior tiene como finalidad, dejar establecido en primer lugar la evolución que ha tenido la potestad legislativa, al delegar la Potestad Reglamentaria en el Presidente de la República y en la época actual en instituciones autónomas, como la Municipalidad y la Universidad de San Carlos de Guatemala, y en segundo lugar, resaltar la importancia que los legisladores le están atribuyendo a las instituciones autónomas al otorgarles la facultad o potestad reglamentaria o sea el poder de emitir sus propios reglamentos, sin intervención de otros organismos, pero si condicionados a que los mismos no pueden violar, en ningún caso la Constitución Política, sus leyes orgánicas o leyes de carácter general emitidas por el organismo Legislativo.

El administrativista Gustavo Humberto Rodríguez, nos habla de la Potestad reglamentaria, indicando que se entiende por tal, "La facultad que tiene la administración pública para dictar sus reglamentos para hacer ejecutable la ley". (14)

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, habla de una facultad reglamentaria y no de una potestad reglamentaria, a lo que a mi parecer viene a ser lo mismo, pues indica que "El reglamento debe ser expedido por una autoridad competente para tal efecto, y solo esa autoridad puede hacerlo, por lo que si los reglamentos tienen como finalidad facilitar el cumplimiento de las leyes, debe ser el Ejecutivo el que prevee las normas reglamentarias con el fin de que la aplicación de las leyes

----- 0 -----

(14) RODRIGUEZ GUSTAVO HUMBERTO. Derecho Administrativo Teoría General, compendio Tomo I Ediciones Librería del Profesional.

pueden llevarse a cabo". Además nos indica el mismo autor, que el reglamento es otra de las fuentes formales y directos del Derecho Administrativo. (15)

Al intentar esclarecer las razones por que la administración tiene potestad para dictar actos normativos, es necesario distinguir entre el fundamento histórico, el fundamento lógico y el fundamento jurídico de esta potestad, al respecto el profesor Español Rafaél Entrena Cuesta nos indica lo siguiente:

a) "FUNDAMENTO HISTORICO: Esta se asienta según se sabe, en el intento de dividir las distintas funciones antes concentradas en el Rey entre diversos complejos orgánicos-poderes, no se llevó a la práctica hasta sus últimas consecuencias, si no que restó en manos del poder ejecutivo, y más concretamente, de la administración, a la que se pretendía atribuir el papel de simple ejecutora de la ley, un residuo de funciones jurisdiccionales y funciones legislativas.

b) FUNDAMENTO LOGICO: Desde el punto de vista lógico la facultad reglamentaria se aplica por la imposibilidad de que el poder legislativo pueda preveer todas las contingencias que hayande surgir en la ejecución de las leyes e incluso las diversas situaciones en que la Administración pueda encontrarse. Imposibilidad mayor en nuestros días, dada la multiplicidad de tareas desplegadas por la Administración. De esta forma parece aconsejable que la administración pueda desarrollar una ley (Reglamentos Ejecutivos) o regular situaciones no previstas por ella, siempre que no vulnere otras normas del ordenamiento jurídico (Reglamentos Independientes).

c) FUNDAMENTO JURIDICO: En todo caso, lo que más interesa es el fundamento jurídico de la potestad reglamentaria, pues de nada servirá lo expuesto en los dos anteriores apartados, si el Derecho positivo no facul-

ta a la Administración, de forma explícita o implícita para que dictare reglamentos. Y es aquí precisamente en el ordenamiento jurídico positivo, donde se encuentra la cuestión que examinamos, pues algunas veces en forma directa y otras en forma indirecta, en numerosas ocasiones el Derecho positivo atribuye a la Administración y más, en concreto a órganos - determinados, la potestad de vincular mediante sus actos con carácter general e indefinidamente a los administrados". (16)

En cuanto a los caracteres de la potestad reglamentaria, el administrativista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, le fija los siguientes:

- a) EN CUANTO AL MODO: Se ejerce por medio de órdenes, decretos y resoluciones;
- b) EN CUANTO A SUS LIMITES: Se ejerce cuando sea necesaria para esa - cumplida ejecución y hasta donde lo exija esa necesidad, sin exceder el espíritu de la ley reglamentaria". (17)

Por su parte el Licenciado Oscar Najarro Ponce resume el fundamento de la Potestad reglamentaria determinándola así:

"a) Es una facultad natural y necesaria del poder ejecutivo como órgano de gobierno que necesita obrar libremente aunque no arbitrariamente, para poder cumplir con sus funciones estatales; b) El contenido general y - abstracto de la ley, tiene que ser desarrollado y adaptado a los administrados por el reglamento y c) Cuando no exista la norma general -Ley-; el poder Ejecutivo también en ejercicio de su potestad reglamentaria debe dictar los reglamentos y normas necesarias para responder a necesidades - inmediatas e imprevistas de la comunidad. Es así como la teoría moderna del Derecho, ya no puede concebir el principio rígido y clásico de la - absoluta independencia y división de los poderes del Estado para demarcar arbitrariamente y con exclusividad las funciones de cada uno de ellos." -

(18)

(16) ENTRENA CUESTA RAFAEL, Curso de Derecho Administrativo 9a. Edición 1965 Editorial Tecnos S.A. 1990.

(17) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos del Derecho Administrativo Editorial LIMUSA S.A Primera Edición 1986

(18) NAJARRO PONCE OSCAR. TESIS 1958 El Reglamento Interior de Trabajo (páginas 6 y 7 )

Es satisfactorio ver como nuestros legisladores en diferentes épocas y en lo que se refiere a nuestra sistemática jurídica, han legislado guiados por las doctrinas modernas en cuanto a esta potestad reglamentaria se refiere, pues expresamente le han reconocido como facultad natural y espon tanea del poder ejecutivo, y en instituciones autónomas como las municipalidades y la Universidad.

1-3-

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

La palabra Reglamento en el lenguaje popular o común es usada en diversos sentidos, a veces se habla de que la ley reglamenta una materia; - se dice también que un particular dicta un reglamento para regular determinado campo que a él concierne; se expresa que en las fábricas se emiten reglamentos que imponen preceptos que deberán observar las personas que - visiten sus instalaciones o que regulan la prestación de los servicios - personales.

El diccionario Larousse indica que "Reglamento es una colección orde nada de reglas". (19)

El diccionario de la Lengua Española dice que "Reglamento, es la colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio". (20)

Estos reglamentos no son el objeto del presente estudio, ya que los reglamentos que nos interesan son los jurídico administrativos, o sean - aquellos que vinculan a las personas particulares con la administración pública, cuando norman el funcionamiento de las instituciones o dependencias estatales y la utilización de los servicios públicos.

Al desarrollar este punto, es necesario precisar la definición jurl-

- 0 -----
- (19) LAROUSSE. Diccionario Básico Escolar Marsella 53 México 06600 D.F. Primera Edición.
- (20) Diccionario DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 18a. Edición, Madrid, Editorial Espasa S.A. 1956.



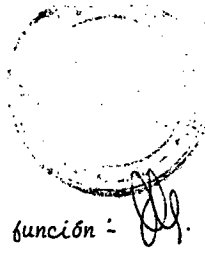
dica de lo que es el reglamento, ya que existen una serie de definiciones las que se dan conforme al criterio de los autores y legislación imperante en cada Estado, tomando en cuenta sus realidades sociales, de donde se deduce que es una potestad que impera en el estado de derecho, ya que con ella se completa la potestad legislativa, impidiendo a la administración la ejecución de la ley por la vía discrecional y evitando la posibilidad de la subjetividad y de la arbitrariedad administrativa.

Dentro de las diferentes definiciones que han formulado los estudiosos del Derecho Administrativo, encontramos como aplicables a nuestro medio las siguientes:

El Administrativista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, lo define "Como un conjunto de normas generales abstractas y obligatorias, expedidas por el Congreso; explicandola de la siguiente manera: "El reglamento esta integrado por un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, característica que identifica a este ordenamiento con la ley, es decir la ley y el reglamento presentan las mismas características intrínsecas, ya que el contenido no se refiere a sujetos en particular, sino que plantean presupuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que se adecúen a lo establecido en la norma, crea normas jurídicas generales, siendo esta la característica más importante del reglamento y que lo diferencia de los actos de la administración que producen simplemente - actos subjetivos individuales, de donde estos reglamentos deben encuadrarse dentro del ordenamiento jurídico del país de que se trate, es decir debe elaborarse conforme los mandatos de la Constitución de la República, de acuerdo a las leyes de orden general y siempre sin oponerse a la propia ley genérica que desarrolla reglamentos orgánicos de las dependencias de la Administración Pública". (21)

El Licenciado Erick Meza Duarte define al reglamento "Como la mani-

(21) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos del Derecho Administrativo Editorial LIMUSA S.A. Primera Edición 1986 ( Páginas 63 a 66 )



festación escrita y unilateral de órganos estatales actuando en función administrativa o ejecutiva, que crea situaciones generales, impersonales y objetivas; Al analizar esta definición el licenciado Meza Duarte hace referencia a órganos estatales actuando en función administrativa o ejecutiva y no al poder ejecutivo con exclusividad, ya que existen órganos centralizados que dictan sus reglamentos tales como las Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala". (22)

El Licenciado Jorge Mario Castillo González, lo define "Como un acto general, unilateral, dictado por el Ejecutivo en ejercicio de una función legislativa, mediante el cual crea normas jurídicas generales; y lo explica así: "Como acto general del Ejecutivo crea situaciones generales, objetivas e impersonales; esto significa, en otras palabras, que se dirige a la generalidad de las personas con el objeto de regular casos o situaciones concretas o individuales. Es unilateral debido a que el Ejecutivo no consulta con los administrados, previamente, o sea que la decisión de emitir reglamentos la toma por sí mismo, sin previa consulta. Al emitir el reglamento finalmente, el Ejecutivo ejercita su función legislativa creando normas reglamentarias, generales pero subordinadas a la ley, o independiente de la misma pero sin contradecirla". (23)

Creo imperativo formular una definición propia de lo que es el Reglamento, la formulo en los términos siguientes:

Reglamento es un conjunto de normas jurídicas escritas, generales, abstractas y obligatorias emitidas unilateralmente por un órgano administrativo-competente, para desarrollar el contenido de una ley, o regular determinados casos concretos e individuales,.

En realidad no hay una fórmula unánime en la determinación de los elementos que forman la definición de lo que significa reglamento, y al-

- 0-----
- (22) MEZA DUARTE ERIC. Breve Introducción al Derecho Administrativo Guatemalteco tercera edición Guatemala, agosto 1990 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Páginas 36 y 37)
  - (23) CASTILLO GONZALEZ, JORGE MARIO. Derecho Administrativo Teoría de la Administración Guatemala C.A. ( Páginas 52 y 53 )