

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Programa de Actualización y Cierre Académico



**Efectos de la Limitación de la Autonomía Municipal
contenida en el Decreto número 109-96**

-Tesis de Licenciatura-

Juana Aracely García Noguera

Guatemala, marzo 2015

**Efectos de la Limitación de la Autonomía Municipal
contenida en el Decreto número 109-96**

-Tesis de Licenciatura-

Juana Aracely García Noguera

Guatemala, marzo 2015

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M.A. César Augusto Custodio Cóbar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano M. Sc. Otto Ronaldo González Peña

Coordinador de Exámenes Privados M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador del Departamento de Tesis Dr. Erick Alfonso Álvarez Mancilla

Coordinador de Cátedra M.A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Enlace Lic. Mynor Augusto Herrera Quiroz

Asesor de Tesis Lic. Adolfo Quiñonez Furlán

Revisor de Tesis M. Sc. Sergio Amadeo Pineda Castañeda

TRIBUNAL EXAMINADOR

Primera Fase

M. Sc. Mario Jo Chang

M. Sc. Alvaro de Jesús Reyes García

M. Sc. Héctor Ricardo Echeverría Méndez

M. Sc. Arnoldo Pinto Morales

Segunda Fase

M. Sc. Jaime Trinidad Gaitán Álvarez

M. Sc. Héctor Ricardo Echeverría Méndez

M. Sc. María Cristina Cáceres López

M. Sc. Erick Estuardo Wong Castañeda

Tercera Fase

Lic. Javier Aníbal García Constanza

M. Sc. Diana Nohemí Castillo Alonzo

Lic. Roberto Samayoa

Lic. Carlos Antonio Muñoz Corzantes

M. Sc. Arnoldo Pinto Morales



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, veintitrés de junio de dos mil catorce.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **EFFECTOS DE LA LIMITACIÓN
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CONTENIDA EN EL DECRETO
NÚMERO 109-96**, presentado por **JUANA ARACELY GARCÍA NOGUERA**,
previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas,
Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los
requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis
y para el efecto se nombra como Tutor al Licenciado **ADOLFO QUIÑONEZ
FURLÁN**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

DICTAMEN DEL TUTOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **JUANA ARACELY GARCÍA NOGUERA**

Título de la tesis: **EFFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 109-96**

El Tutor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de contenido que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Tutor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 19 de mayo de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Lic. Adolfo Quiñonez Furlan
Tutor de Tesis

Sara Aguilar
c.c. Archivo



**UNIVERSIDAD
PANAMERICANA**

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, diez de septiembre de dos mil catorce.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **EFFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 109-96**, presentado por **JUANA ARACELY GARCÍA NOGUERA**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico al Licenciado **SERGIO AMADEO PINEDA CASTAÑEDA**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **JUANA ARACELY GARCÍA NOGUERA**

Título de la tesis: **EFFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 109-96**

El Revisor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó su trabajo atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de redacción y estilo que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Revisor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 07 de octubre de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



M. Sc. Sergio Amadeo Pineda Castañeda
Revisor Metodológico de Tesis

Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

DICTAMEN DEL COORDINADOR DE TESIS

Nombre del Estudiante: **JUANA ARACELY GARCÍA NOGUERA**

Título de la tesis: **EFFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 109-96**

El Coordinador de Tesis de Licenciatura,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que el tutor responsable de dirigir su elaboración ha emitido dictamen favorable respecto al contenido del mismo.

Tercero: Que el revisor ha emitido dictamen favorable respecto a la redacción y estilo.

Cuarto: Que se tienen a la vista los dictámenes favorables del tutor y revisor respectivamente.

Por tanto,

En su calidad de Director del programa de tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 8 de diciembre de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Lic. Mynor Augusto Herrera Quiroz
Coordinador de tesis Facultad de
Ciencias Jurídicas y Justicia



Sara Aguilar
c.c. Archivo



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **JUANA ARACELY GARCÍA NOGUERA**

Título de la tesis: **EFFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 109-96**

El Director del programa de tesis, y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y
Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha tenido a la vista los dictámenes del Tutor, Revisor, y del director del programa de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis de Licenciatura, cuyo título obra en el informe de investigación.

Por tanto,

Se autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 10 de diciembre de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Lic. Mynor Augusto Herrera Quiroz
Coordinador de tesis Facultad de
Ciencias Jurídicas y Justicia

Sara Aguilar
c.c. Archivo




Vo. Bo. M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



Nota: para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

DEDICATORIA

A Dios por darme la sabiduría, entendimiento y coraje para lograrlo.

A mi madre y hermanos por su apoyo incondicional y su amor teniendo siempre la unidad de familia que nos caracteriza los quiero mucho.

A mi ángel de la guarda que desde el cielo guía mis pasos, por sus enseñanzas antes de su partida, te extraño papi.

A ti mi gran amor por tu apoyo, consejos y no dejarme caer enseñándome a ser valiente y luchar por alcanzar mi meta, te amo.

A mi amigo y compañero Oswaldo García León por todas las horas de estudio y tus conocimientos que hicieron de esta experiencia una de las más especiales.

Gracias a todos

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Derecho Administrativo y Administración Pública	1
Autonomía	15
Derecho Constitucional	30
Acción de Inconstitucionalidad	39
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	47
Ley del Orden Publico	52
Limitación a la Autonomía Municipal	56
Conclusiones	60
Referencias	62

Resumen

La implementación de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de desastres de Origen Natural o Provocado, Decreto número 109-96 del Congreso de la República de Guatemala, fue una normativa necesaria ya que Guatemala por su posición geográfica es un país vulnerable a desastres naturales, además la acción del hombre que provoca dichos desastres. Para contrarrestar esos fenómenos el Estado de Guatemala no contaba con el ordenamiento jurídico que permitiera la adquisición de los recursos económicos y la infraestructura necesaria para poder superarlos.

El objeto de la Ley en mención fue crear la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados y su propósito es el prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres.

La población guatemalteca que vive en zonas de alto riesgo, no contaba con una regulación legal que pudiera contrarrestar los efectos causados por los fenómenos ya sea naturales o provocados puesto que la capacidad económica del municipio donde era causado el fenómeno no eran suficientes y se carecía de una infraestructura para hacerle frente a dicha crisis.

Ante la necesidad de la creación de una ley que cumpliera con los fines y propósitos para prevenir y mitigar los efectos de los fenómenos, fue necesario limitar parte de la autonomía municipal, refiriéndose a una autonomía económica, para poder darle paso a una administración gubernamental.

Se define así, entonces, el objeto y el propósito de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, Decreto número 109-96 del Congreso de la República de Guatemala; pero que al analizar la misma se observa que esta regulación legal que le da origen limita a las municipalidades el ejercicio del precepto constitucional que le otorga a dichas instituciones la autonomía municipal.

Palabras clave

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados. Autonomía municipal. Municipio. Normas constitucionales. Normas ordinarias.

Introducción

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 2 y 3 el fin supremo del Estado, garantizando a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, así como garantizar y proteger la vida humana desde su concepción, otorgándole a la persona integridad y seguridad.

En el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, concede autonomía a los municipios de la República, reconociendo capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenarlas, otorgándoles competencias y funciones administrativas bajo el control administrativo del Estado, atendiendo al principio de descentralización que recoge el Artículo 224 de la propia Constitución.

La Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocados, contenida en el Decreto Legislativo número 109-96 del Congreso de la República de Guatemala, surge debido a las características del territorio guatemalteco, derivadas de su posición geográfica y geológica hace susceptible al país a la ocurrencia periódica de fenómenos generadores de desastres que con su caudal de

pérdidas de vidas humanas, materiales y económicas, provocan la paralización y retraso del desarrollo.

Derivado de lo anterior, se establece con claridad que la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocados en su artículo 11, lesiona la autonomía municipal, por contradecir en forma expresa la norma constitucional contenida en el artículo 253 y en la norma ordinaria contenida en el artículo 3 del código Municipal.

Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, con claridad y en forma expresa establecen que las municipalidades son autónomas.

Este trabajo es de carácter jurídico, ya que trata sobre la Ley de la coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado; siendo interesantes los análisis que se realizan en la presente investigación.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 2 se refiere a los deberes del Estado: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la Republica la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la personas.” Este artículo nos indica

que el Estado de Guatemala debe de garantizar a todos los habitantes a través de sus instituciones la seguridad en todo sentido y que al momento de una situación de inestabilidad, es el mismo Estado que les debe proporcionar la seguridad. El 3 de la Constitución Política de la República de Guatemala se refiere al derecho de la vida, así: “El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.” Significa que la vida de todo ser humano está garantizada por el Estado de Guatemala. La integridad y la seguridad de las personas, de igual manera es deber del Estado proteger a los mismos habitantes y que se den las condiciones de seguridad no solo instantáneas sino en forma preventiva.

Derecho administrativo y administración pública

Definición de derecho administrativo

Ossorio, define al Derecho Administrativo: “...como el complejo de principios y normas de derecho público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública...” (1974:230) El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que se encarga de la organización y las actividades que ejerce el Estado.

Para Moreno, el Derecho Administrativo es

El estudio y conjunto de normas positivas y de principios de derecho público o aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente control jurisdiccional de la administración pública, y de las relaciones de estas con los particulares. Es parte del Derecho Público Interno. (1976:156).

De la definición anterior se establece que el Derecho Administrativo regula a los órganos administrativos del Estado y su relación con los particulares. Tradicionalmente se ha definido el derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que contemplan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo, definición similar a la que estudiosos del derecho especialistas en otras ramas del derecho presentan al definir al derecho administrativo como al conjunto de reglas que regulan los servicios públicos o bien es el conjunto de normas que contienen la organización y funciones del poder ejecutivo.

Sin embargo, esas definiciones adoptan un criterio formal de administración, dejando de lado el que la función administrativa no es exclusiva del poder ejecutivo y no queriendo entender también que el poder ejecutivo realiza actos que corresponden materialmente a las funciones legislativas y jurisdiccionales.

Características

El derecho administrativo tiene cualidades o circunstancias que lo define o se distingue de otra rama del derecho. Parafraseando a Castillo (1994), menciona que las características del Derecho Administrativo son: a) Es un derecho reciente que surge con la Revolución Francesa y la consolidación del estado de derecho, y su estudio en forma independiente se manifiesta a principios del siglo XX. b) Es un derecho no codificado, pues es tan extensa la variedad de leyes administrativas que no se ha logrado su unificación en un solo cuerpo de leyes. c) Es una rama del derecho público, gracias a él se conoce la actividad del Estado la cual se encuentra encaminada al cumplimiento y satisfacción de los intereses públicos. d) Es un derecho autónomo, ha logrado su independencia de la base común del derecho al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la

materia. e) Es un derecho subordinado, se encuentra subordinado a la ley constitucional, lo cual doctrinariamente se llama constitucionalización del derecho administrativo. f) Es un derecho dinámico o mutable, es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, dado el constante desarrollo y evolución que tiene la administración pública para obtener el bienestar general que realiza a través del servicio público.

Estas características han hecho que el derecho administrativo forme parte importante dentro de la administración pública, por la extensa área que abarca dentro de la legislación siempre subordinado a la ley constitucional y sobre todo por adaptarse al constante desarrollo y evolución que se da dentro de la administración pública para lograr el fin para lo cual fue creada cada institución y obtener el bienestar de los habitantes a través de los servicios públicos que el Estado le presta a su población.

Objeto del derecho administrativo

El derecho administrativo tiene un campo extenso de estudio que es difícil aseverar su verdadero sentido o finalidad y por eso muchos autores le asignan fines múltiples, sobre todo por sus aspectos públicos y sociales. Sin embargo, en forma general, Bielsa afirma: “Que el objeto del derecho administrativo es el estudio de la administración pública y de

sus relaciones entre los órganos públicos que la constituyen y los administrados.” (1972:56)

Rochild expone: "Que el derecho administrativo obedece al interés público, su fin primordial es alcanzar la utilidad colectiva, el beneficio social o el bienestar general de todos los administrados, o sea, el logro del bien común.” (1991:65)

De las definiciones anteriores se establece que el derecho administrativo, es un conjunto normativo que regula el ordenamiento de la administración pública para que esta pueda cumplir sus objetivos y las relaciones que se puedan dar entre la propia administración pública con los particulares.

Fuentes del derecho administrativo

En un sentido común se dice que fuente es el principio u origen de algo; y en un sentido jurídico, se expresa como el lugar de dónde nace o se produce la norma jurídica. Las fuentes del derecho en general son: a) las fuentes históricas; b) las fuentes reales o materiales; y c) las fuentes formales. Todas ellas tienen aplicación en el derecho administrativo, en especial las denominadas fuentes formales, las cuales son: “Los distintos modos o formas a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica.” (Calderón: 1999:33)

Existe diversidad de criterios para determinar cuáles son las fuentes formales en el derecho administrativo, sin embargo, parece muy completa, relevante y aplicable al sistema administrativo guatemalteco, la clasificación que hace el autor Rochild al exponer que las fuentes formales con las que opera el derecho administrativo pueden ser

Directas, principales o primarias: La legislación, ley constitucional y ley ordinaria administrativa, los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; los reglamentos, los estatutos y ordenanzas; y los instructivos y circulares. Indirectas, auxiliares o secundarias: La jurisprudencia o doctrina legal; los usos y costumbres administrativas; los principios generales del derecho administrativo; y la doctrina científico administrativa. Concurrentes, posibles: La supletoriedad y analogía de las leyes comunes; la equidad y el precedente y la práctica administrativa. (1991:82)

En Guatemala la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, lo anterior con base a lo preceptuado en la Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 del Congreso de la República la cual en su artículo 2 preceptúa: “La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia, la complementaría. La costumbre regirá solo en defecto de la ley aplicable o por delegación que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.”

Tomando como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales como Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Orden Público, siguiendo en su orden

las leyes ordinarias administrativas. Estas últimas, expresa Castillo: “Se dictan en forma de decretos, aunque el nombre varía dependiendo el gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los decretos legislativos, los decretos del Congreso de la República, los decretos presidenciales, los decretos gubernativos y los decretos ley.” (1994:102)

Otra fuente de gran importancia, la constituyen los reglamentos y los acuerdos, estos últimos un tanto confusos en la práctica como consecuencia de que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De éstos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, como acuerdos gubernativos, acuerdos presidenciales y acuerdos ministeriales. Las entidades descentralizadas y autónomas y los Organismos Legislativo y Judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas. Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la Administración Pública, aunque unas más que otras, dependiendo de las circunstancias y casos concretos.

Administración

Por administración se entiende que es la acción de administrar, gobernar, organizar una economía. Para Moreno: “...acción y efecto de cuidar de un bien o de un patrimonio con el fin de asegurar su normal productividad.” (1976:33)

De la anterior definición se determina que la administración conlleva el efectivo uso de los recursos, procurando su aprovechamiento de la mejor manera y su distribución equitativa a las necesidades.

Administración pública

La Administración Pública se define: “Conjunto de los servicios y agentes reunidos bajo la dirección del gobierno, con la finalidad de cumplir la función administrativa.” (Moreno:1976:33)

No obstante, el concepto de administración pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Elementos de la administración pública

Al hablar de elementos, se refiere a las partes que componen la administración pública, la que cuenta con los siguientes: Medios personales o personas físicas, medios económicos, principales son los tributos, organización, ordenación racional de los medios, fines, principios de la entidad administración, actuación, que ha de ser lícita, dentro de una competencia del órgano actuante.

Basándonos en estos elementos se define cada área que abarca la administración pública desde las personas que afecta, el medio económico, que es el elemento fundamental, ya que de ellos se da la relación entre organismos públicos y administrados, la recaudación económica por medio de los tributos que necesita el Estado para el cumplimiento de sus fines, y los límites en la competencia de cada organismo basando su actuación en una forma lícita.

Organización de la administración pública

Godínez, citado por Calderón, indica que

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente los fines, cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política de la República. (1994:110)

La centralización

Ossorio, se refiere a la centralización administrativa, que indica: “...el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre todos los órganos que integran la administración.” (1974:121)

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. La principal cualidad de la centralización administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

Dentro de la centralización administrativa se rige por un orden jerárquico vertical en la que el mando superior radica en el Presidente de la República y subordinados a él se le localizan todos aquellos órganos públicos inferiores. Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central. Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

La competencia administrativa consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan. La competencia así determinada por la ley fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta, en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el derecho público, la competencia es la excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

La desconcentración

El crecimiento demográfico y la necesidad de prestar a los ciudadanos los servicios públicos, provoca que la administración pública busque nuevas formas de organización que permitan una mayor rapidez en la

toma de decisiones. De esta manera es necesario promover el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

La simplificación administrativa implica la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significa la implementación del modelo administrativo desconcentrado.

Desconcentración régimen administrativo que supone la centralización, en el cual la decisión para la solución de los asuntos locales que han quedado centralizados, se encomienda a los agentes del poder central que se hayan en el lugar, en vez de ser adoptada por los agentes centralizados de la capital o de la cabecera administrativa. (Moreno:1976:168)

En Guatemala la concentración existe en los gobiernos de facto como consecuencia de la reunión de los tres organismos del Estado en el Jefe de Estado de facto. El verdadero propósito de la desconcentración es dar imagen a una autoridad local que toma decisiones en el lugar donde se necesita sin previa consulta y autorización del gobierno central.

Descentralización

La transferencia a diversos órganos administrativos de la autoridad que ejerce el Estado, es lo que se denomina descentralización.

Koontz citado por Castillo da una definición doctrinaria de lo que es descentralización refiriéndose: “Como la ubicación de oficinas y dependencias públicas en los lugares donde se genera la gestión administrativa, dotada de suficientes recursos y facultades con la finalidad de garantizar resultados inmediatos.” (2013:140)

También en el ordenamiento jurídico guatemalteco, el Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, contenida en el Decreto Legislativo Número 14-2002 del Congreso de la República, se encuentra la definición legal de descentralización, así

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 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 públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

En Guatemala existe descentralización cuando un ministerio ubica direcciones de personal en cada cabecera departamental y las destina a tramitar documentos que se trasladan a la ciudad capital para su resolución definitiva.

Al referirse a lo anterior sobre la centralización, desconcentración y descentralización, en Guatemala, la desconcentración es un tipo de administración que no se utiliza en las entidades públicas, ya que la Constitución Política de la República de Guatemala no regula este tipo de administración, por lo tanto, carece de base constitucional, quedando a criterio del Estado aplicarla o no a sus entidades.

La centralización, es un tipo de administración utilizada en las entidades públicas para un orden jerárquico, ya que en la centralización existe un órgano superior encargado de la toma de decisiones y órganos subordinados a éste cumpliendo lo ordenado. La descentralización de entidades públicas se da en Guatemala, teniendo su base constitucional en el artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece la descentralización de la entidades públicas así: “El municipio y las autoridades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado...”

La descentralización se puede estructurar de 3 formas: a) descentralización Territorial, que se da en la autonomía que se le otorga al Municipio; b) descentralización institucional, la prestación de servicios públicos a entidades que actuaran con entera independencia del Ejecutivo; c) descentralización por colaboración, cuando funciones administrativas que le corresponden al Estado en diferentes campos la

traslada a entidades privadas que actuaran con entera independencia del Ejecutivo. De esta manera es como la administración Pública en Guatemala utilizando estas formas de administración logra los fines para lo cual fueron creadas sus entidades.

Características de la descentralización

La descentralización se caracteriza porque el órgano central le transfiere a los órganos descentralizados los poderes de decisión y de mando; sin perder su calidad de estatal; el órgano descentralizado goza de independencia administrativa, es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia; para ejercer mejor sus facultades y atribuciones el Estado a través de la ley ordinaria les ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones por sí mismos, es decir, que se crea una nueva persona jurídica de carácter público distinta del Estado, pero parte de la estructura estatal.

Dichas instituciones poseen un régimen jurídico propio, constituido por su ley orgánica la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad; pueden manejar su presupuesto con el objeto de que administren sus recursos y realicen sus actividades

económicas por sí mismos, sin embargo, esta independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su ley orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios y como órgano contralor de la Contraloría General de Cuentas. Pueden emitir sus propias normas jurídicas como estatutos y reglamentos, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó ni la Constitución Política de la República de Guatemala.

Autonomía

Moreno al referirse a la Autonomía indica que: “Condición de la persona física o jurídica que goza de absoluta independencia para regirse de sus propias leyes.” (1976:60) Entonces autonomía significa darse leyes a sí mismo o gobernarse por sus propias leyes.

Autonomía municipal

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta el municipio para autorregularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le

competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.

Lo anterior es fundamental para comprender que la autonomía municipal conlleva una carga política y una idea de gobierno definida desde los marcos normativos de cada país. El municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. Siendo esta condición mediatizada por otras instituciones del Estado.

El artículo 253 de la constitución Política de la República de Guatemala nos indica quienes son los entes que gozan de 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, c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirá las ordenanzas y reglamentos respectivos.

La autonomía municipal es una cualidad compuesta de un conjunto de potestades y competencias emanadas de la Constitución política, del Estado y la Ley, los cuales son ejercidas debidamente por el Gobierno Municipal, dentro los límites de sus secciones territoriales legalmente reconocidos.

El artículo 3 del código Municipal contenido en el Decreto número 12-2002 del Congreso de la Republica se refiere a la autonomía municipal

En ejercicio de la autonomía que la constitución Política de la Republica garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial a su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinara sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la constitución Política de la Republica.

El título VIII de la Constitución Política de la República de Guatemala contiene disposiciones transitorias y finales en el cual se encuentra el artículo 9 relativo a las municipalidades en la que se indica que el Congreso de la Republica debe emitir un código nuevo municipal.

Aunque los beneficios de la autonomía municipal pueden ser bastante evidentes, ocurre a menudo que los entes estatales, arrastrados por su propia dinámica, tienden a menoscabarla; al extremo de invadir o intentar invadir áreas que competen claramente a los municipios. Lo cual depende del nivel de convicción que el respectivo funcionario estatal tenga de la importancia de este principio. Pero hay que tener presente que además, muchas veces, son los mismos alcaldes o municipios los que, ignorando sus atribuciones o por desconocimiento ceden lo que sólo les corresponde a ellos. También es necesario estar conscientes de que muchos municipios pequeños o alejados dependen en su accionar de recursos que administra el nivel central y se inclina a ceder facultades o a ser concesivos con dicho poder.

Realidades como éstas hacen que sea obligatorio para las autoridades municipales el mantenerse vigilantes en orden, a que sus atribuciones no sean cortadas ni recortadas. Es un deber de los municipios velar por que las herramientas que la ley y la Constitución les entregan se conserven perfectamente. Para lo cual se deben conocer a fondo las facultades que la ley otorga a los municipios, facultades a veces privativas del municipio: es decir, deben tenerse muy claros los textos legales en los que descansa este principio.

Municipio

Ossorio define El Municipio como: “ jurídicamente como una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior al Estado.” (1974:474) Esta definición es bastante aceptada debido a que reúne todos los elementos para ser considerado un Municipio. La importancia del municipio se basa en la necesidad de descentralizar la administración central a efectos de que la administración municipal trabaje con efectividad en beneficio de los habitantes del municipio.

Cabanellas citado por Prado, en relación a municipio expresa: “Es la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.” (2007:183) puede observarse en esta definición que contiene elementos como conjunto de personas que habitan en un territorio.

El municipio, también se le llama Municipalidad, considerándose actualmente como la primera o la menor de las corporaciones de derecho público, que globalmente considerada abarca tanto a las autoridades como a los habitantes de una extensión territorial.

Elementos del municipio

El artículo 8 del código municipal indica los elementos en que se compone el municipio

Integran el municipio los siguientes elementos básicos: a) La Población, b) El territorio, c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Consejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción. d) La comunidad organizada. e) La capacidad económica. f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar. g) El Patrimonio del Municipio.

Entre los elementos a que se refiere el artículo anterior está el territorio, población, autoridad, organización comunitaria, capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el patrimonio del municipio. Dentro de los elementos que se mencionan se considera la autoridad y la capacidad económica de mayor importancia puesto que la autoridad está

representada por la corporación municipal presidida por el alcalde, a quien acompañan los síndicos y los concejales.

La capacidad económica proviene de los arbitrios y tasas que pagan los vecinos. Los arbitrios deben ser aprobados por el Congreso de la Republica de conformidad con lo establecido por el principio de legalidad a que se refiere el artículo 239 Constitucional: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la Republica, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria...” Ninguna institución pública puede crear tributos sin estar basados en ley.

Las tasas son aprobadas directamente por el Consejo Municipal mediante disposiciones especiales que se basan en facultades legales reconocidas, cuya atribución le es asignada tomando de base legal la literal n del artículo 35 del Código Municipal: “...la fijación de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales...” este porcentaje es el que se le cobra al usuario por el servicio o prestaciones especiales que presta el ente administrativo. Tanto los arbitrios y las tasas sirven para la prestación y administración de los servicios públicos a que se refiere el artículo 68 del Código Municipal y que los utiliza en el abastecimiento domiciliario de agua potable, pavimentación de las vías

públicas, regulación del transporte de pasajeros, la administración de la biblioteca pública, la gestión de parques, jardines y otros; además debe de regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción municipal.

Dentro de la capacidad económica del municipio también cuenta con la asignación que la propia constitución guatemalteca le asigna en el artículo 255

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.

Municipalidad

Esta institución de derecho público se define así

Es jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios intereses y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.” (Ossorio:1974:474)

La Municipalidad es el organismo que administra una comuna, cantón o distrito. Está encabezada por un alcalde o presidente municipal y un concejo, todos elegidos por votación popular. Su mayor ingreso económico proviene de los fondos nacionales.

Organización municipal

La Municipalidad cuenta con una organización respecto a las funciones que desarrolla para bien de la comunidad, siendo las siguientes: Relaciones públicas, policía municipal, secretaría municipal, supervisión de obras municipales, recursos humanos, departamento de planificación, juzgado municipal, oficina municipal de planificación, departamento de informática.

Funciones de la municipalidad

El marco legal de las responsabilidades del gobierno municipal se encuentra en las siguientes leyes guatemaltecas: Constitución Política de la República de Guatemala, Ley General de Descentralización, Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdos de Paz, Política Nacional de Descentralización.

La Constitución Política de la República de Guatemala, norma las funciones de los gobiernos municipales para promover el desarrollo económico de sus jurisdicciones de la forma siguiente: El Código Municipal es el instrumento legal de mayor alcance para la actuación de los gobiernos municipales, en él se norman los alcances y actuación en el desarrollo económico local.

En el Artículo 67 se considera que: al municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida.

La Ley General de Descentralización, en el Artículo 5 establece que la descentralización del Organismo Ejecutivo tendrá, entre otros objetivos: “Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza”.

En la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo se plantean objetivos relacionados a los gobiernos municipales y desarrollo económico local, tal es el caso en el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Fortalecer la institucionalidad y gestión municipal para financiar y gestionar con eficiencia sus competencias relacionadas con infraestructura y servicios públicos locales; asimismo, para gestionar con eficiencia las competencias atribuidas por descentralización, relacionadas con la producción de servicios sociales universales.

Fomento del desarrollo económico local. El Organismo Ejecutivo impulsará acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local, a efecto que la población mejore sus ingresos para poder

mejorar el acceso a los servicios públicos de calidad. Lineamientos de acción en fomento del desarrollo económico local. Apoyo a las iniciativas locales tendientes a establecer alianzas estratégicas entre el sector municipal y empresarial. Apoyo a la incorporación del desarrollo económico local en la gestión pública municipal. Impulso de acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local. Se puede agrupar las múltiples funciones de un gobierno municipal materia del desarrollo económico local en tres aspectos principales, considerando un modelo de gestión pública municipal moderno, es decir, un gobierno que promueve, facilita, orienta el desarrollo y empodera los ciudadanos y actores locales.

Gobierno Municipal

El Gobierno Municipal es la frase que utiliza la Constitución el cual es dirigido por un cuerpo colegiado que se denomina Consejo; este es un órgano deliberativo que dicta resoluciones y ordenanzas. El artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala contempla el Gobierno Municipal: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales electos directamente por sufragio universal y secreto por un periodo de 4 años, pudiendo ser reelectos”.

Concejo Municipal

El Artículo 9 del Código Municipal establece

El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y 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. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el concejo municipal.

El Concejo Municipal es el órgano que decide la política que desarrolla el gobierno local; sus decisiones deben estar avaladas por la mayoría de sus integrantes, le corresponde velar por la integridad de su patrimonio, garantizar los intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos.

El Concejo Municipal sesionará, cuando menos dos veces al año, con los alcaldes comunitarios o auxiliares del municipio, para coordinar actividades. Cada municipalidad, de acuerdo a sus recursos financieros, regulará en el reglamento municipal la retribución que corresponda por el servicio de alcalde comunitario o alcalde auxiliar.

Integración de la corporación municipal

Del artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se extrae que cada corporación municipal se integrara con el Alcalde, Síndicos y Concejales, los titulares y suplentes. Los Concejales titulares, en su orden, sustituyen al Alcalde en ausencia temporal o definitiva de este. Los Síndicos y Concejales suplentes en su orden sustituyen a los titulares en ausencia definitiva o temporal de estos.

El artículo 207 de la ley citada anteriormente regula el período municipal, así: “Todas las corporaciones municipales duraran en sus funciones 4 años.” La misma ley citada en su artículo 211 indica la toma de posesión de los que han sido electos por sufragio universal, así: “...En los municipios los alcaldes y demás integrantes de los concejos municipales electos tomaran posesión de sus cargos el 15 de enero siguiente a su elección.”

Funcionarios municipales

Son aquellas personas o agentes que prestan servicios en la administración municipal.

Alcalde Municipal

El Código Municipal, en el artículo 52 establece

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 el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.

En lo que le corresponde, es atribución y obligación del alcalde 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.

El alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas contenidas en el artículo 53 del código municipal y dentro de las funciones que ejerce por mandato legal el Alcalde y Presidente del Concejo Municipal se puede mencionar entre otras, las siguientes: Dirige la administración municipal, representa a la municipalidad y al municipio, preside sesiones, impulsa los servicios públicos y obras municipales, dispone del gasto dentro de los límites de su competencia, ejerce la jefatura de la policía municipal, sanciona las faltas, contrata obras y servicios, tramita los asuntos administrativos, autoriza los libros que deben autorizarse en la municipalidad, autoriza a título gratuito los

matrimonios civiles, toma el juramento de ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes comunitarios o auxiliares, envía a la Contraloría General de Cuentas el inventario de los bienes de municipio, presenta el presupuesto anual de la municipalidad y las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes.

Secretario municipal

El artículo 83 del Código Municipal crea la figura del secretario municipal, así: “El Concejo Municipal contará con un secretario, quien, a la vez, lo será del alcalde. Para ser nombrado secretario se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y tener aptitud para optar al cargo, de conformidad con el reglamento municipal respectivo.”

Tesorero municipal

La municipalidad tendrá un tesorero, a cuyo cargo estará la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales, así como la ejecución de los pagos que, de conformidad con la ley, proceda hacer. Para ser nombrado tesorero se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, perito contador o

contador público y auditor, o tener certificado de aptitud, de conformidad con el reglamento de la materia.

Juzgados Municipales

Los juzgados de asuntos municipales tienen su asidero legal en el artículo 161 del Código Municipal el cual indica

Para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos, demás disposiciones y leyes ordinarias la Municipalidad podrá crear, según sus recursos y necesidades, los juzgados de asuntos municipales que estime convenientes y los juzgados de asuntos municipales de tránsito que considere necesarios.

El mismo cuerpo legal citado en su artículo 162 regula el ejercicio de la jurisdicción administrativa de los juzgados de asuntos municipales así

El juez de asuntos municipales ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate, conforme a las normas de la Constitución Política de la República, del Código Municipal y demás leyes ordinarias, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales y leyes de la materia, así como el derecho consuetudinario correspondiente.

El titular de ese juzgado administrativo aplica su competencia dentro del ámbito de la jurisdicción del municipio en el cual debe de hacer cumplir las leyes en las cuales tenga competencia.

El artículo 163 del Código Municipal también regula el nombramiento del Juez de asuntos municipales y la remoción del mismo, el cual indica que:

El Concejo Municipal nombrará al juez de asuntos municipales conforme a los requisitos establecidos en el Código Municipal y el reglamento correspondiente. En los municipios que carezcan de juzgado de asuntos municipales será el alcalde o la persona que designe el concejo municipal quien asuma las funciones que corresponden al juez de asuntos municipales, observando las disposiciones de este Código. Únicamente el concejo municipal podrá remover al juez de asuntos municipales, mediando para ello causa justificada.

El juez de asuntos municipales lo nombra el Concejo Municipal debiendo este cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

Derecho constitucional

Sierra nos da una definición de lo que es el Derecho Constitucional definiendo que

Derecho Constitucional es una disciplina que estudia, sistematiza, describe y analiza los fenómenos del poder determinantes del funcionamiento de un sistema político, sujetos a un ordenamiento normativo supremo. Su ámbito no se limita al estudio puramente normativo constitucional, sino que también hace un estudio comparativo con el orden político real. (2007:13)

“Es la rama del derecho político que comprende las leyes fundamentales del Estado referentes a la forma de gobierno, los derechos y deberes de los individuos y la organización de los poderes públicos.” (Cabanellas:1976:578)

López, indica que el derecho Constitucional es: “El derecho que regula lo relativo al territorio del Estado de Guatemala, su forma de gobierno, la nacionalidad y los derechos ciudadanos, las garantías individuales y sociales, la estructura del gobierno y las atribuciones de cada uno de sus órganos”. (2001:158)

Se puede apreciar que las definiciones anteriores son amplias, sin embargo, su aplicación no lo es por referirse al territorio guatemalteco, pero sí es una definición completa porque abarca la diversidad de elementos que conforman un Estado.

Ossorio define el derecho constitucional como “Rama del derecho público que tiene por objeto la organización del Estado y sus poderes, la declaración de los derechos y deberes individuales y colectivos y las instituciones que los garantizan.” (1974:232)

Esta definición por su sentido *latus sensu*, se considera que es la más acertada, porque el derecho constitucional tiene carácter público y como tal debe considerar dentro de su contenido la organización, los derechos, obligaciones de todos los ciudadanos y garantizar así mismo el cumplimiento de los mismos a través de las instituciones creadas para tal fin.

Constitución Política

Naranjo citado por Prado nos da una definición de lo que es Constitución e indica que: “Constitución es el conjunto de normas fundamentales para la organización del estado, que regula el funcionamiento del órgano del poder público y que establece los principios básicos para el ejercicio de los derechos y las garantías dentro del Estado.”

En esta definición se puede apreciar que la misma está contenida en dos partes en la primera se establece como se organiza el ejercicio del poder en el estado o sea que se establecen los límites en el ejercicio de quienes ostentan el poder. Y la segunda se consagra los principios fundamentales de los gobernados.

Cabanellas al referirse al ordenamiento jurídico de un Estado indica: “Es la ley fundamental de la organización de un cuerpo. Ordenanza, norma o reglamento que rige una corporación o comunidad.” (1976:315) “Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado”. (Ossorio:1974:159)

En las definiciones anteriores se puede apreciar que toda sociedad organizada tiene su fundamento en normas preestablecidas las cuales regulan la conducta tanto de gobernantes como de los gobernados.

Cuando se refiere al derecho Constitucional, se habla de Constitución, por lo que para establecer las características de la misma, nos basamos

en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la que podemos descubrir que es eminentemente personalista y humanista, en virtud de ser proteccionista de los derechos de la persona tanto individual como en sentido familiar y social, también es garantizadora por el hecho de que no solo reconoce los derechos fundamentales del hombre, sino que, además, establece los medios de control para garantizar su cumplimiento y evitar las violaciones de los mismos.

La Constitución Política vigente ha relegado a un segundo término la organización del poder y la estructura jurídica y política del Estado, así como la actuación de los administradores, no sin antes establecer los límites necesarios, para asegurar a los individuos una administración de justicia eficaz.

División de la Constitución Política

En la estructura de las constituciones modernas, se hace la siguiente división: una parte dogmática o material, orgánica o formal y procesal.

Parte dogmática o material

En esta parte de la Constitución, se reconocen los derechos individuales y de la ciudadanía. Se establecen los principios, creencias, los derechos humanos tanto individuales como sociales que se le otorgan a los gobernados frente a los gobernantes. La parte dogmática se encuentra contenida en los Títulos I y II de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en el preámbulo de la misma.

Parte orgánica o formal

Se establece la organización del Estado de Guatemala y la forma de organizar el poder público, su organización jurídico político y las limitaciones que tiene el poder público frente a la población en general.

Desde este punto de vista, la Constitución es un conjunto de disposiciones de valor positivo y no de fórmulas declamatorias sin virtualidad jurídica. Una constitución que postula derechos pero no determina a quiénes obliga o impone su efectivo reconocimiento, ya se trate de personas de derecho privado o personas de derecho público, o poderes públicos, en realidad no crea ni reconoce ningún derecho.

Parte procesal

Es la que establece las garantías constitucionales y defensa del orden constitucional, además los mecanismos para hacer valer los derechos establecidos en la Constitución y para defender el orden constitucional. Se encuentra regulada en los Artículos 263 al 281 contenidos en los Títulos VI y VII de la ley Constitucional.

Principio de supremacía constitucional

Quiroa citado por Pereira y E. Richter comentan el principio de supremacía constitucional indicando: “Este principio consiste en la particular relación de supra y subordinación en que se hayan las normas dentro del ordenamiento jurídico, de forma tal que logre asegurar la primacía de la ley fundamental del Estado.” (2009:47)

Uno de los principios fundamentales que informa al derecho guatemalteco, es el de supremacía constitucional, que implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución y ésta, como ley suprema, es vinculante para gobernantes y gobernados a efecto de lograr la consolidación del Estado constitucional de derecho.

La supremacía constitucional es una consecuencia de carácter fundamental de la Constitución debido a que, siendo la Constitución la estructura esencial del orden, la tendencia a asegurar su estabilidad, como identidad del orden y salvaguarda de los principios que en ella se formulan, incita a establecer trabas y cortapisas a su transformación. Las reformas constitucionales se someten a procedimientos específicos especiales o se prohíbe su reforma por un período establecido. Asimismo, la Constitución determina el restante ordenamiento jurídico, debe defendérselo de todas aquellas actuaciones y ordenamientos que discrepen con ella.

Cabe resaltar que en virtud de la supremacía de la Constitución el artículo 175 constitucional, indica “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*”. De la misma manera el artículo 9 de la ley del Organismo Judicial regula lo relativo a la supremacía de la Constitución: “los tribunales observaran siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la Republica, sobre cualquier ley o tratado...”

De lo anteriormente relacionado puede determinarse entonces que la Constitución Política de la República de Guatemala debe ser considerada como la norma suprema de la cual pueden derivarse leyes conexas,

clasificándolas entre normas constitucionales, normas ordinarias y reglamentarias, todo aquello que contradiga lo preceptuado por la Constitución será considerado por no normado, es decir puede ser redargüido de nulidad.

La supra legalidad constitucional se reconoce, con absoluta precisión, en los artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala números 44, 175 y 204.

El principio de la supremacía constitucional tiene su fundamento en el artículo 44 que regula: “...Serán nulas *ipso jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”.

De igual manera se refiere el artículo 175 constitucional que se refiere a la jerarquía constitucional, así: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*...”

Entre las condiciones esenciales de la administración de justicia el artículo 204 constitucional establece: “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.” La Constitución vigente, contempla la inconstitucionalidad de las leyes

en el título VI Garantías Constitucionales y la Defensa del Orden Constitucional.

El principio de supremacía constitucional, también se encuentra consagrado en el artículo 114 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad que lo contiene el Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente que preceptúa: “Los Tribunales de Justicia observarán siempre el principio que la Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado internacional, sin perjuicio que en materia de derechos humanos prevalecen los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala”.

El mismo cuerpo legal citado, en su artículo 115 se refiere a la nulidad de las leyes y disposiciones inconstitucionales y establece: “Serán nulas de pleno derecho las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza, si los violan, disminuyen, restringen o tergiversan.” Es decir, que ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución Política de la República.

La jerarquía constitucional y su influencia sobre todo el ordenamiento jurídico tienen una de sus manifestaciones en la prohibición de que las normas de jerarquía inferior puedan contradecir a las de jerarquía superior. El principio de supremacía legal está garantizado por la

Constitución; por una parte, la que ordena la adecuación de la ley a las normas constitucionales y, por la otra, la que impone a los tribunales el deber de observar en toda resolución o sentencia el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley. Del principio de supremacía se deriva el de la jerarquía normativa que impone la coherencia del ordenamiento jurídico, de manera que la norma superior determina la validez de la inferior.

Acción de inconstitucionalidad

Definición

Cabanellas define la acción de inconstitucionalidad

Como la reclamación extraordinaria que se otorga ante el Superior Tribunal de Justicia, Suprema Corte o Tribunal de Garantías Constitucionales u otro organismo competente, en Estados que tratan de asegurar la jerarquía suprema que al texto constitucional corresponde sobre las leyes ordinarias, y además garantizar el mutuo respeto de las atribuciones de cada poder, cuando por una ley, decreto, resolución o autoridad se ha atacado alguna de las garantías establecidas en la Constitución, asegurándose de esta forma la ejecución absoluta de disposiciones contenidas en la ley fundamental de la Nación e impidiendo que sea desconocida, adulterada su letra o espíritu, o atacada en su contenido por ninguna autoridad en sus resoluciones o fallos. (1976:668)

Se trata, en primer lugar, de mantener y sostener la supremacía de la Constitución y en segundo lugar, el respeto que debe existir entre los órganos del Estado. Se asegura, desde luego, esta preeminencia por la fiel observación de los preceptos constitucionales en el orden legislativo

y administrativo, pero como esto no siempre ocurre, la misma Constitución debe establecer un mecanismo que garantice su hegemonía, y ese mecanismo no puede ser otro que el poder de debilitar las leyes anticonstitucionales y los actos administrativos ilegales mediante sentencias del Poder Judicial o de la Corte de Constitucionalidad, según el caso.

El mecanismo referido está contemplado en el artículo constitucional número 44, que se refiere a los derechos inherentes a la persona humana, cuyo último párrafo regula: “Serán nulas *ipso jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”.

La corte de constitucionalidad de Guatemala dentro de las sentencias de fecha 31 de enero de 1990 en uno de sus considerandos, establece

La diferencia objetiva que resulta entre la inconstitucionalidad en caso concreto y la inconstitucionalidad de carácter general, reside en que aquella resuelve la inaplicabilidad al caso específico de la ley declarada inconstitucional, en tanto que en la segunda quedará sin vigencia con efectos *erga omnes*. (gaceta:1990:20)

Inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 266 da el procedimiento a seguir en el caso de una inconstitucionalidad de la ley en caso concreto:

En casos concretos, todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción, en cualquier instancia y en casación y hasta antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como acción, excepción o incidente, la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. El tribunal deberá pronunciarse al respecto.

Este mecanismo es un instrumento jurídico procesal que tiene por objeto mantener la preeminencia de la Constitución sobre toda otra norma y orientar la selección adecuada de normas aplicables a cada caso concreto. La persona a quien afecte directamente la inconstitucionalidad de una ley puede plantearlo ante el tribunal que corresponda según la materia y podrá promoverse cuando la ley de que se trate hubiera sido citada como apoyo de derecho en la demanda, en la contestación o que de cualquier otro modo resulte del trámite del juicio.

La Corte de Constitucionalidad es del criterio de declarar inaplicable las leyes que contradigan la Constitución, en algunos casos ha fallado, así

Uno de los presupuestos de viabilidad de la inconstitucionalidad de una ley en caso concreto es el señalamiento indubitable de la ley que, total o parcialmente, se repute que contrarié una o más normas también debidamente identificada de la Constitución, con el objeto de inaplicable al caso en debate, si ello es procedente. (gaceta:2000:77)

La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en su artículo 116, autoriza dentro del trámite de los procesos, el planteamiento de acción, excepción o incidente de inconstitucionalidad total o parcial de una ley, para el solo efecto de que, previo a la resolución del caso, se pueda declarar su inaplicabilidad, si lo estima procedente el tribunal de su conocimiento.

En diversos fallos, la Corte de Constitucionalidad ha considerado que la acción que autoriza el artículo 116 de la Ley de la materia requiere: a) que la ley que se impugne, total o parcialmente, sea aplicable al caso que el tribunal deba decidir; b) que el fallo a dictarse dependa de la validez o falta de validez de la ley o norma cuya cuestionada, la cual debe ser ley vigente; y c) que el razonamiento suficiente de relación entre la ley o norma atacada y el eventual fallo, que evidencie que su aplicación puede transgredir disposición constitucional que el interesado señala, debiendo ser, por ello, inaplicable; todo ello con el objeto de evitar que el tribunal de conocimiento, en su decisión a futuro, aplique la normativa atacada, siempre que para el juzgador sea aceptable la tesis del impugnante acerca de que tal aplicación al caso sea contraria a preceptos constitucionales que el solicitante señale.

Inconstitucionalidad de las leyes y reglamentos general

La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad se plantearán directamente ante la Corte de Constitucionalidad. El artículo 267 de la Constitución guatemalteca nos regula las acciones a seguir en caso de inconstitucionalidad de las leyes de carácter general establece “Las acciones en contra de la leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de

inconstitucionalidad, se plantearan directamente ante el tribunal o Corte de Constitucionalidad.”

La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad en su artículo 133 nos indica a cerca del planteamiento de la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general: “La inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicios parcial o total de inconstitucionalidad se plantearan directamente ante la Corte de Constitucionalidad”.

Con relación a quienes tienen parte activa para plantear la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general el artículo 134 La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad los enumeran así

- a) La Junta Directiva del Colegio de Abogados, actuando a través del presidente
- b) El Ministerio Público, a través del Procurador General de la Nación
- c) El Procurador de los Derechos Humanos contra las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general cuando afecten intereses de su competencia y
- d) Cualquier persona con el auxilio de 3 abogados colegiados activos.

Aquí los efectos son más amplios, pues la sentencia inválida la norma más allá del caso, o sea que, cesa la vigencia como si hubiera sido derogado por el propio legislador, en el caso de ser planteada la inconstitucionalidad contra una ley. Cuando la Corte declare la

inconstitucionalidad de una ley, reglamento o disposición de carácter general, éstas quedarán sin vigencia; si fuere parcial, quedará sin vigencia la parte declarada como inconstitucionalidad. Contra lo resuelto, no cabrá recurso alguno.

La Corte de Constitucionalidad de conformidad con el artículo 137 de Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad indica la integración de dicha Corte: “Cuando la inconstitucionalidad planteada sea contra una ley la corte de constitucionalidad se integrara con 7 miembros en la forma prevista en el artículo 269 de la Constitución.”

Al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 269 indica

La Corte de Constitucionalidad se integra con cinco Magistrados titulares, cada uno de los cuales tendrá su respectivo suplente. Cuando conozca asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la Republica, el Presidente o vicepresidente de la Republica, el número de sus integrantes se elevara a siete...

Regulación en la Constitución de 1985

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, aborda con más claridad el contenido y la redacción de los artículos relativos a las garantías y el orden constitucional, tiene como mérito haber incluido en su texto a la Corte de Constitucionalidad.

El artículo 268 de la Constitución nos indica la función esencial de la Corte de Constitucionalidad así

La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función principal es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la constitución y la ley de la materia. La dependencia económica de la Corte de Constitucionalidad será garantizada con un porcentaje de los ingresos que correspondan al organismo Judicial.

De igual manera la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad desarrolla ampliamente en el título V capítulo I todo sobre esta institución.

La Constitución Política de la República de Guatemala instituye la Corte de Constitucionalidad como un tribunal de jurisdicción privativa cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, la Constitución como fuente unitaria del derecho de una nación, es la génesis del ordenamiento jurídico, ya que algunas veces regula de forma directa ciertas materias y en otras establece los órganos y procedimientos que determinan la creación de la norma jurídica.

De lo anterior deviene que formalmente la razón de validez del orden jurídico se deriva de una sola norma fundamental, esto es, la Constitución Política de la República, cuya supremacía ha sido reconocida en la propia Constitución artículos 175 y 204 y como corolario de esto, ninguna autoridad del Estado tiene poderes o

facultades superiores a las que le otorga la carta fundamental. La creación de las normas jurídicas está regulada por otras de la misma característica y de conformidad con la Constitución vigente, la potestad legislativa le corresponde al Congreso de la República, al efecto el artículo 157 constitucional, indica: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República... La misma Constitución en el artículo 171 Constitucional se refiere al Congreso de la Republica atribuciones así: “Corresponde también al Congreso: a) decretar, reformar y derogar las leyes...” El artículo 183 Constitucional nos indica las funciones del Presidente de la República: “Son funciones del Presidente de la Republica...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...” Cuando el Presidente hace uso de esa función necesariamente, debe contar con el refrendo ministerial respectivo, tal como lo establece la literal c del artículo 194 Constitucional: “...refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez...”

Ahora bien, para la eventualidad de que alguna ley, reglamento o disposición de carácter general contenga vicio parcial o total de inconstitucionalidad la misma Constitución prevé que las acciones

respectivas se planteen directamente ante la Corte de Constitucionalidad, la que en ejercicio de las competencias que le han sido otorgadas, dilucidará si acoge o no la pretensión actuada.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

La geografía del territorio guatemalteco y sus fenómenos geológicos hacen que el país sea vulnerable a fenómenos generadores de desastres lo cual causa pérdidas de vidas humanas, materiales y económicas lo cual provoca la paralización y retraso del desarrollo. Ante esa necesidad el Estado de Guatemala se dio a la tarea de crear un ente estatal con competencia a nivel nacional otorgándole una capacidad legal, económica, científica y tecnológica, para coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones que tiendan a reducir los efectos que causen los desastres naturales en la población que se encuentran en áreas de alto riesgo.

El artículo 2 de la Constitución indica que es deber del Estado garantizar a los habitantes de la república la vida, promulgando leyes que tiendan a proteger la misma. El Congreso de la República de Guatemala, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala decreto la ley de la

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado la cual está contenida en el Decreto número 109-96.

El artículo 1 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, nos indica que el objeto de esta ley es la creación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados y cuyo propósito es de que se prevenga, mitigue, se atienda y se participe en el restablecimiento y en la reconstrucción de los daños ocasionados por los efectos de los desastres.

Esta institución tiene funciones preventivas para contrarrestar los posibles efectos de un fenómeno natural o provocado. En caso que se diera un desastre natural o provocado debe de auxiliar inmediatamente a las personas afectadas brindándoles atención, tratando de rehabilitar y reconstruir los daños que se deriven de dicha emergencia.

En el artículo 1 del Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- contenido en el Acuerdo Gubernativo 443-2000 nos da una definición de lo que es desastre

Toda calamidad u acontecimiento que produce en una comunidad o población alteración de su entorno físico y social, que puede causar pérdidas humanas y materiales, por efecto de un suceso natural o provocado, que incide negativamente sobre la capacidad normal de respuesta de la comunidad o las comunidades afectas, y que requiere la coordinación y ayuda externa para afrontarlo.

Esta Coordinadora Nacional estará integrada por dependencias del sector público y del sector privado y obligando a todos los ciudadanos a colaborar con dicha Coordinadora se incluye en dicha obligación a los organismos del Estado, a las entidades autónomas y descentralizadas, a los funcionarios y autoridades de la administración pública. Todos los mencionados están obligados a participar en todas aquellas acciones que se anticipen a las ocurrencias de los desastres.

El artículo 20 de Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado señala que todo funcionario, persona individual o jurídica que formen parte de cualquiera de las instancias organizacionales, son responsables de las acciones u omisiones en el ejercicio de su cargo; en el entendido de que, si dichas acciones u omisiones son constitutivas de delito o falta, la entidad que tenga conocimiento de esas circunstancias debe certificar lo conducente poniendo en conocimiento al juez competente.

Los órganos que integran la Coordinadora Nacional de conformidad con el artículo 6 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado son:

- a) Concejo Nacional para la reducción de desastres
- b) Junta y Secretaria ejecutiva para la reducción de desastres
- c) Coordinadora Regional para la reducción de desastres
- d) Coordinadora Departamental para la reducción de desastres
- e) Coordinadora Municipal para la reducción de desastres
- f) Coordinadora local para reducción de desastres

Del artículo anterior se establece que la Coordinadora Municipal que de hecho corresponde a un Municipio es parte del órgano de la Coordinadora Nacional, ubicando al Municipio dentro de la categoría de nivel municipal, la cual se le denomina Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres e integrando dicha coordinadora con Organizaciones públicas, privadas y ciudadanas; además la integran los cuerpos de socorro que estén dentro de la jurisdicción del municipio.

Se establece que las entidades públicas y privadas tienen la obligación de conformar la Coordinadora Municipal.

El artículo 11 de la ley en cuestión indica quienes integran las Coordinadores Regionales: “Departamentales, Municipales y locales se registrarán y funcionarán de acuerdo a su normativa aprobada por la secretaria ejecutiva y su concejo técnico.”

Al mencionar a la entidad municipal en este artículo, se está refiriendo al municipio en el cual la autoridad del municipio pasa a depender a la Secretaría Ejecutiva para la reducción de desastres.

El artículo 6 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado le asigna las funciones al Concejo Nacional y entre otras, está que debe proponer al Organismo

Ejecutivo, en caso de emergencia, las declaratorias de Estado de Desastre.

De conformidad con lo descrito anteriormente se establece que La Coordinadora Nacional está facultada para solicitar al Organismo Ejecutivo en caso sea necesario los estados de emergencia.

De conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED– establece dos tipos de prevenciones: La alerta institucional y la alerta pública. La primera se acciona u opera internamente en la misma institución de CONRED, la que deberá ser declarada por el Coordinador de la Junta y Secretaria Ejecutiva. La segunda, debe de ser declarada por el Concejo Nacional a solicitud del Coordinador de la Junta y Secretaria Ejecutiva.

En los casos de desastre o peligro grave de producirse, la CONRED, por medio de sus órganos institucionales, lo pondrá en conocimiento del Organismo Ejecutivo y podrá sugerir la adopción de las medidas señaladas en la Ley del Orden Público.

Ley del Orden Público

Esta ley se creó debido a la obligación de las autoridades mantener la seguridad, el orden público y la estabilidad de las instituciones del Estado de Guatemala, lo cual requiere en determinadas circunstancias las restricciones de garantía que la Constitución Política de Guatemala establece.

Una de las obligaciones del Estado de Guatemala y de sus autoridades es mantener a los habitantes de la nación en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza; sin embargo, dichos derechos pueden ser limitados en el caso de una Calamidad Pública. El artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, señala los derechos constitucionales que se limitan en caso de un Estado de Emergencia, así

Es obligación del Estado y de las Autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la constitución garantiza. Sin embargo, en casos de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o Calamidad Pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los artículos 5º., 6º., 9º., 26, 31, primer párrafo del artículo 35, segundo párrafo del artículo 38 y segundo párrafo del artículo 116. Al ocurrir cualquiera de los casos que se indican en el párrafo anterior el Presidente de la Republica hará la declaratoria correspondiente por medio de decreto dictado en consejo de ministro y se aplicaran las disposiciones de la ley del orden público...

En el caso concreto, a todo habitante que se le limita el derecho de acción puede ser detenida sin que exista una orden de un Juez, se le puede interrogar extrajudicialmente, se le limita la libertad de

locomoción, se le prohíbe el derecho de reunión, no existe la manifestación, la libre emisión del pensamiento es coartada, no se podrán portar armas de fuego y se prohíbe el derecho de huelga; sobre esta base la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres puede proponer al Presidente de la Republica en caso de desastre la declaratoria correspondiente.

Parafraseando el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala el decreto que contenga un estado de emergencia debe de especificar: a) los motivos que los justifiquen, b) los derechos que no puedan asegurarse en su plenitud, c) el territorio que afecte; d) el tiempo que durara su vigencia. Dictado el Decreto dentro de los tres días siguientes el Congreso de la Republica debe conocerlo, para su ratificación, modificación o que lo imprueben, este decreto de emergencia no podrá exceder de 30 días de vigencia.

En artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a la Ley del Orden Público y Estados de Excepción: “...La ley del Orden Publico no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado y sus mismos gozaran siempre de las inmunidades y prerrogativas que le concede la ley; tampoco afectara el funcionamiento de los Partidos Políticos.”

Estados de emergencia

Dentro de los Estados de Emergencia están: Estado de Prevención; Estado de Alarma; Estado de Calamidad Pública; Estado de Sitio y Estado de Guerra.

Estado de prevención

Cuando una parte del territorio de Estado de Guatemala se encuentra amenazada por un descontento social y que sea imposible su control por parte de la autoridades civiles el Presidente de la República en Consejo de Ministros pueden decretar un estado de excepción por medio de un Decreto Gubernativo; este no necesita de aprobación del Congreso y su vigencia no excederá de 15 días. A esta medida legal tiene su sustento tanto en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala como en el artículo 8 de la Ley del Orden Público.

Estado de alarma

Este estado se decreta cuando en alguna parte del territorio del estado guatemalteco persisten una serie de hechos graves que ponen en peligro el orden constitucional, la gobernabilidad y la seguridad del Estado, afectando a personas y familias, poniendo en riesgo la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de las personas. Esta

medida está fundamentada en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el artículo 13 de la Ley del Orden Público.

Estado de calamidad pública

El Estado de Calamidad Pública puede ser declarado por el Organismo Ejecutivo en los casos en que se encuentre en peligro la seguridad de los ciudadanos como consecuencia de desastres naturales o epidemias, así lo regula el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 14 de la Ley del Orden Público.

Estado de sitio

El Estado de Sitio es un régimen de excepción, representa un concepto equivalente al estado de guerra por la presencia de grupos de personas armadas en una región. El asidero legal de esta medida está regulado en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el artículo 16 de la Ley del Orden Público.

Estado de guerra

Cuando un Estado es invadido o la integridad territorial del mismo es amenazada por las fuerzas armadas de otro estado el Congreso de la República a solicitud del Organismo Ejecutivo decretara el Estado de Guerra tal como lo establece el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 123 de la Ley del Orden Público.

Limitación a la autonomía municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala impone al Estado el deber de garantizar y proteger la vida humana, su fin es asegurar a los habitantes del país, las condiciones propicias para que toda actividad productiva se desarrolle con toda normalidad.

El artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala nos indica los deberes del Estado: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la Republica la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, y el desarrollo integral de la persona”. El artículo 3° de la Constitución guatemalteca establece los derechos a la vida: “El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de las personas.”

La Constitución guatemalteca y todas las leyes giran alrededor de la persona humana en forma individual. Se organiza para proteger a la persona y a la familia y el fin supremo del Estado es la realización del bien común.

El Estado dentro del contexto de proteger la vida, debe tomar una actitud preventiva en el caso que dentro del territorio guatemalteco se produzcan fenómenos, ya sea como producto de la propia naturaleza o en la cual tenga participación el hombre.

Ante estas situaciones de emergencia, el Estado ha creado un órgano con suficientes facultades con el objeto de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños que causen los fenómenos naturales, creando así la institución de carácter público denominada La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres naturales o provocados, contenido en el Decreto Legislativo número 109-96 del Congreso de la República de Guatemala.

La Coordinadora Nacional, como la denomina su ley constitutiva, le confiere funciones extralimitadas que limitan la Autonomía Municipal, al establecer en el artículo 11 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de desastres de Origen natural o provocado, se refiere a las Coordinadoras Regionales, así: “Departamentales, municipales y

locales se registrarán y funcionaran de acuerdo a su normativa aprobada por la Secretaria Ejecutiva y su Concejo Técnico.”

Como se puede establecer en el artículo mencionado, sujeta al Municipio a una ley Ordinaria arrogándose funciones autónomas que le corresponden al Municipio. La autonomía municipal que goza el municipio es producto de lo que establece la Constitución guatemalteca regulado en el artículo 253 que se refiere a la Autonomía Municipal: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones Autónomas...” Esta autonomía constitucional le confiere al municipio facultades amplias para elegir a sus propias autoridades, manejar sus propios recursos y atender los servicios Públicos dentro del ordenamiento territorial de su jurisdicción. Son las mismas autoridades municipales encargadas del municipio de ejecutar todas las políticas dentro de su propio municipio.

De la misma forma se refiere el artículo 3 del Código Municipal haciendo eco a la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual se refiere a la Autonomía

En ejercicio de la Autonomía que la Constitución Política de la Republica garantiza al municipio, esta elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinara sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo que corresponda. Ninguna ley o disposición legal

podrá contrariar, disminuir o tergiversar la Autonomía Municipal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Constitución guatemalteca le otorga a los municipios de la República, una clara autonomía que consiste en que los municipios tienen absoluta libertad e independencia del Gobierno Central y de cualquier otra institución.

En el caso concreto existe un enfrentamiento o choque entre las normas contenidas en el código Municipal y la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen natural o provocado, puesto que en el ejercicio de las facultades autónomas, las autoridades del municipio deben de coordinar las políticas de éste con las políticas generales del Estado y no como lo establece el artículo 11 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen natural o provocado, el municipio se rige y funciona de acuerdo a la normativa aprobada por la Secretaria Ejecutiva y su concejo, porque en toda caso esta última se está atribuyendo funciones autónomas que la Constitución le otorga al municipio.

Conclusiones

La República de Guatemala debido a su posición geográfica y a lo accidentado de su región, es un país altamente vulnerable a desastres naturales, situación que se agrava por los altos índices de pobreza y extrema pobreza que aqueja a parte significativa de la población. Los aspectos antes descritos y en atención a lo preceptuado por la Constitución Política de la República de Guatemala, conlleva a que el Estado se organice y promulgue el Decreto número 109-96 que fundamenta la creación de la Comisión Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- dentro del andamiaje administrativo del hoy Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI-

Que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-, es una dependencia que entra en acción de manera inmediata al acaecimiento de un desastres natural, mismos que en su mayoría de casos vienen validados con la promulgación de un Decreto que establece un Estado de Excepción, lo que conlleva a la restricción de garantías constitucionales en los habitantes de la República completa, en un departamento o municipio.

La autonomía es una aptitud que la propia Constitución Política de la República otorga a las municipalidades de los 338 municipios de Guatemala; sin embargo, la misma debe entenderse restringida ante una amenaza o consecuencias de un desastre natural, lo anterior en aras del bien común de la población, siendo la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres el ente que aglutina a las instituciones de Estado para coordinar la forma y modo en que se dará respuesta a la catástrofe o amenaza inminente.

Resulta necesario el actuar de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED- para enfrentar de manera pronta, organizada, ordenada y estructurada las emergencias que Guatemala puede enfrentar, debiendo para el efecto las Municipalidades con sus Concejos Municipales ponerse en estado de apresto ante la CONRED para coadyuvar en la función que se engloba en buscar el bien común de un país o población determinada ante una emergencia nacional.

Referencias

Libros

Bielsa, Rafael. **Principios del Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Argentina. Editorial Roque Depalma.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I**. 1999. Guatemala. Editorial Llerena.

Castillo Gonzales, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. 1994. Guatemala. Centro de Impresiones Grafias.

Gutiérrez Delgadillo, Luis Humberto. **Elementos del Derecho Administrativo**. 1998. Editorial Noriega.

López Aguilar, Santiago. **Introducción al Estudio del Derecho II**. Guatemala.

Pereira-Orozco, Alberto/ E. Richter, Marcelo Pablo. **La Constitución**. 2009. Guatemala. Ediciones EDP de Pereira.

Rochild, Alessandro. **Tratado teórico y práctico del Derecho Administrativo**. 1991. Paris, Francia. Editorial La Sobenno.

Sierra González, José Arturo. **Derecho Constitucional Guatemalteco**. 2010. Guatemala. Editorial Fénix.

Diccionarios

Moreno Rodríguez, Rogelio. **Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales**. 1976. Buenos Aires Argentina. Editorial Edigraf.

Ossorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. 1974. Buenos Aires, Argentina. Imprenta de los Buenos Ayres, S.A.

Publicaciones

Corte de Constitucionalidad. Gaceta número 56. Expediente número 542. 1999. Sentencia 27 de abril de 2000.

Corte de Constitucionalidad. Gaceta número 59. Expediente número 1200-2000. Sentencia 29 de marzo de 2001.

Legislación

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

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

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

Ley del Orden Publico, Decreto número 7, Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
Decreto Número 1-86, Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala.

Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Decreto Legislativo número 109-96, Organismo Legislativo del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala. 1,985.

Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de desastres –CONRED- Acuerdo Gubernativo número **443-2000**, Organismo Legislativo del Congreso de la República de Guatemala.