

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

LA VIGENCIA Y NO POSITIVIDAD DEL ARTÍCULO 7 LITERAL B DEL DECRETO
121-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA

GUATEMALA, MAYO DE 2012

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

**LA VIGENCIA Y NO POSITIVIDAD DEL ARTÍCULO 7 LITERAL B DEL DECRETO
121-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, mayo de 2012

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Vocal: Lic. Carlos Pantaleón Asencio
Secretario: Lic. Héctor René Granados Figueroa

Segunda Fase:

Presidente: Lic. David Sentés Luna
Vocal: Lic. Gamaliel Sentés Luna
Secretario: Lic. Héctor David España Pineta

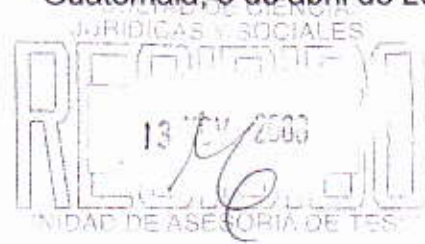
RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. OTTO RENE VICENTE REVOLORIO
Abogado y Notario
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5a Ave. 14-62 zona 1 Of. 307 Edificio Esmol
Tel. 57044504 // 50748242.
Email: ottovrderecho@yahoo.com

Guatemala, 5 de abril de 2011.

Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que en mi calidad de Asesor de Tesis del Bachiller **JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA**, he procedido a asesorar metódica y técnicamente a la estudiante en el desarrollo de su tesis titulada: **"LA VIGENCIA Y NO POSITIVIDAD DEL ARTÍCULO 7 LITERAL B DEL DECRETO 121-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"**

EXPONGO:

- A) El contenido científico y técnico del trabajo de investigación, es en relación al derecho administrativo y el arbitrio de ornato municipal, que permite la recaudación del mismo, por descuento directo que realizan los patronos a los trabajadores por dicho concepto, lo que dificulta el traslado directo de los fondos reunidos al ente municipal respectivo.
- B) En el desarrollo y preparación del trabajo de tesis, la sustentante utilizó métodos de investigación diversos, como lo son el método científico y el método histórico, asimismo utilizó variedad de técnicas de investigación y se apoyó en extensa bibliografía.
- C) Se corroboró la utilización correcta y docta del lenguaje y el léxico técnico jurídico propia de un profesional de las ciencias jurídicas.
- D) Respecto a la contribución científica, surge de la necesidad de establecer una reforma legal, que obligue a la recaudación directa de los fondos del arbitrio de ornato municipal a través de los bancos del sistema, dejando sin efecto la recaudación realizada por los patronos.



Lic. OTTO RENE VICENTE REVOLORIO
Abogado y Notario
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado

5a Ave. 14-62 zona 1 Of. 307 Edificio Esmol

Tel. 57044504 // 50748242.

Email: ottovrderecho@yahoo.com

- E) La estructura y contenidos del trabajo de tesis realizado por la sustentante reúne y satisfacen plenamente todos los requisitos reglamentarios y de aportación científica a las ciencias jurídicas, tratando un tema de importancia, actualidad y valor para la práctica jurídica, esgrimiendo justificaciones y argumentos válidos, siendo la base para formular las conclusiones y recomendaciones concretas que convierten el trabajo de tesis en material dable a la discusión para reformas normativas específicas que pueden traducirse en cambios notorios.
- F) Se cumple con los requisitos plasmados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de nuestra Facultad. De lo expuesto me permito extender DICTAMEN FAVORABLE al trabajo de mérito y se continúe con la revisión de la misma.
- G) Concluyo **informando y dictaminando** a usted, que es procedente ordenarse su revisión y en su oportunidad su discusión en Examen Público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su deferente servidor.

Lic. Otto René Vicente Revolorio
Abogado y Notario
Colegiado 7,095


Lic. Otto René Vicente Revolorio
Abogado y Notario



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA. Intitulado: "LA VIGENCIA Y NO POSITIVIDAD DEL ARTÍCULO 7 LITERAL B DEL DECRETO 121-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA".

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


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



cc. Unidad de Tesis
CMCM/ragm



LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario – Col 4713
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Teléfono. 54066223



Guatemala. 5 de febrero de 2009.

Licenciado :
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Respetable Licenciado,

De conformidad con el nombramiento emitido con fecha veintiséis de noviembre del año dos mil ocho, en el cual se me faculta para realizar las modificaciones de forma y de fondo en el trabajo de investigación como revisor del Tesis del Bachiller **JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA**, me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente, en relación a los extremos indicados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, se establece lo siguiente:

I) El trabajo de tesis se denomina **“LA VIGENCIA Y NO POSITIVIDAD DEL ARTÍCULO 7 LITERAL B DEL DECRETO 121-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**.

II) Al momento de revisar el trabajo sugerí correcciones que en su momento consideré necesarias para mejorar la comprensión del tema desarrollado, las cuales en su momento se corrigieron, constando la presente tesis en cuatro capítulos realizados en un orden lógico y siendo un tema social y jurídicamente importante, realizar un aporte invaluable.

En relación a los extremos indicados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público se establece lo siguiente: a) **Contenido científico y técnico de la tesis:** El sustentante abarcó tópicos de importancia en materia administrativas y social enfocado desde un punto de vista jurídico- administrativo, por ser un tema importante que se enfoca precisamente a determinar la forma de fiscalizar el pago de los boletos de ornato que adquieren los patronos; b) La



LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario – Col 4713
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Teléfono. 54066223



metodología y técnicas de la investigación: Para el efecto se tiene como base el método analítico, sistemático, inductivo y comparativo, así como las técnicas de encuestas, investigación documental, ya que través de los cuales se estudio el fenómeno investigado y culminó con la comprobación de la hipótesis planteada estableciendo los objetivos generales y específicos con el objeto de establecer doctrinariamente y jurídicamente la fuga de recursos al momento de poder fiscalizar los ingresos por el pago del boleto de ornato de los trabajadores cuando el patrono realiza dicho pago; c) La redacción : la estructura formal de la tesis esta compuesta de cuatro capitulos se realizó en una secuencia ideal empezando con temas que llevan al lector poco a poco al desarrollo del tema central para el buen entendimiento del mismo; d) Contribución científica: el presente trabajo en su desarrollo constituye como un aporte jurídico administrativo y científico, que ha cumplido con todo el procedimiento del método científico; e) Conclusiones y recomendaciones: Las mismas obedecen a una realidad jurídica, administrativa. Conclusión importante a la cual arribó el sustentante es que la diversidad de formas de recaudación del boleto de ornato, permite que se reste importancia al beneficio que debiera recibir cada institución municipal así como no permitir control de los ingresos o percepción de los fondos que debiera recibir cada ente municipal, conclusiones y recomendaciones que comparto con el autor puesto que las mismas se encuentran estructuradas al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas. Además se comprobó que la bibliografía fuera la correcta, que los métodos y técnicas fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo.

IV) En conclusión y atendiendo a lo indicado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, informo a usted, que **APRUEBO**, ampliamente la investigación realizada, por lo que con respecto al trabajo realizado por el sustentante, Bachiller **JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA**, emito **DICTAMEN** favorable, ya que considero el teme un importante aporte.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de mi consideración y estima.

LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS.
Abogado y Notario
Col: 4713.

Jaime Rolando Montealegre Santos
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, dieciséis de abril de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante JOSÉ CARLOS MÉNDEZ CARDONA titulado LA VIGENCIA Y NO POSITIVIDAD DEL ARTÍCULO 7 LITERAL B DEL DECRETO 121-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/sllh.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por cuanto has derramado bendiciones en abundancia y permitirme llegar a este momento, honor y gloria a ti Señor.
- A MIS PADRES:** José Dignolo Méndez Colindres y Ruth Dalila Cardona Ayala, con inmenso amor, porque gracias a sus consejos, apoyo constante e incondicional hoy alcanzo mis sueños.
- A MI HIJA:** Marian Jimena, regalo de Dios, viniste a darme fuerza e inspiración para iniciar el camino del triunfo.
- A MI ESPOSA:** Jenny Sabrina Zeceña Sandoval, con especial amor, por haber contribuido a que este éxito se haya concretado.
- A MIS HERMANAS:** Deisy Guisela y Sindi Cristina, con cariño especial porque se que mi felicidad también es su felicidad.
- A MIS SOBRINOS:** Roberto Carlos, Roberto Emilio y Emily Camila con cariño especial.
- A MIS ABUELOS:** Carlos Cardona (+), Erasmo Méndez (+), Cristina Colindres (+), que desde lo alto me ven y me ayudan a seguir adelante, Carmela Ayala gracias por todo.
- A MIS TÍOS Y PRIMOS:** A quienes agradezco por estar presentes en el transcurso de mi vida.



A MIS AMIGOS:

Luis Fernando Marroquín, Omar Mejía, Santos Con, Miguel Medrano futuros profesionales del derecho, gracias por su amistad y apoyo, Eddy Bracamonte por su verdadera y duradera amistad y a todas aquellas personas especiales que de una u otra forma han formado parte en mi vida.

EN ESPECIAL:

A los Licenciados Gamaliel Sentés Luna, David Sentés Luna y Juan Carlos Bernat Méndez, así como a la familia Zeceña Sandoval, a todos gracias por su invaluable orientación, cariño y apoyo.

A:

La tres veces Centenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

| | Pág. |
|---|-------------|
| Introducción..... | i |
| CAPÍTULO I | |
| 1 El sistema de organización territorial de Guatemala..... | 1 |
| 1.1 El Estado de Guatemala | 1 |
| 1.2 Elementos del Estado | 3 |
| 1.3 La división y organización territorial | 7 |
| 1.4 Elementos que determinan la organización administrativa..... | 8 |
| CAPÍTULO II | |
| 2. La organización jurídico administrativa del municipio..... | 15 |
| 2.1. La institución del municipio..... | 15 |
| 2.2. La importancia del municipio..... | 19 |
| 2.3. Fundamento legal para la conformación del municipio..... | 23 |
| 2.4. La finalidad de la organización municipal..... | 23 |
| 2.5. Los requisitos para crear un municipio..... | 30 |
| 2.6. Dimensiones básicas que comprende el municipio..... | 32 |
| 2.7. El factor económico y autosostenible del municipio | 36 |
| 2.8. Las municipalidades..... | 34 |
| CAPÍTULO III | |
| 3. La obligación patronal en la recaudación del boleto de ornato..... | 45 |
| 3.1. El derecho del trabajo..... | 45 |



Pág.

| | | |
|------|--|----|
| 3.2. | Importancia y principios del derecho del trabajo | 61 |
| 3.3. | El trabajo como factor de producción..... | 62 |
| 3.4. | La relación de trabajo..... | 64 |

CAPÍTULO IV

| | | |
|----------------------|---|----|
| 4. | El arbitrio de ornato municipal..... | 65 |
| 4.1. | Definición..... | 65 |
| 4.2. | Antecedentes | 67 |
| 4.3. | La recaudación del ornato..... | 70 |
| 4.4. | Formas de recaudación y la problemática existente..... | 71 |
| 4.5. | La recaudación por parte del patrono | 74 |
| 4.6. | La necesidad de viabilizar la forma de recaudación del ornato municipal.. | 77 |
| 4.7. | Propuesta de reforma..... | 78 |
| CONCLUSIONES..... | | 83 |
| RECOMENDACIONES..... | | 85 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | | 87 |



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de exponer teorías y hacer planteamientos que puedan ayudar a fortalecer la rama del mundo del derecho respecto a que las municipalidades encuentran una fuga de recursos al momento de no poder fiscalizar los ingresos por el pago del boleto de ornato, máxime cuando los patronos retienen el monto del salario de los trabajadores, pero no se remite a las municipalidades que correspondan.

El problema se deriva de la necesidad de realizar una reflexión legal, de la falta de regulación del ejercicio de la forma en que se puede transparentar la recaudación del boleto de ornato y que efectivamente se remitan los montos cobrados a los entes municipales respectivos.

La hipótesis formulada establece la necesidad de establecer un mecanismo directo de recaudación de lo que es el boleto de ornato, evitando con ello una duplicidad en su cobro, así como se destine a cada ente municipal los fondos que le correspondan por ese concepto, derivado que el mecanismo existente es inoperante.

La tesis consta de cuatro capítulos, realizando en el primero, un análisis de la forma de organización del Estado; en el segundo, se trata lo relativo al municipio; el capítulo tercero, detalla la obligación patronal en la recaudación



del boleto de ornato; y finalmente en el capítulo cuarto, se detalla el arbitrio del ornato municipal y las consecuencias de su no recaudación, así como la proposición de un proyecto de reforma de la ley, para viabilizar la forma de fiscalización y recaudación a favor de los entes municipales.

En el desarrollo de la presente investigación, se utilizaron los siguientes métodos: El analítico para comprender los elementos y aspectos relevantes del fenómeno investigado; el deductivo para establecer la ubicación de la institución del contrato de arrendamiento y su funcionalidad; las técnicas empleadas fueron la bibliográfica, y documental, que permitieron la elaboración de los capítulos.

Finalmente se establece que es necesario regular con mayor efectividad la forma de recaudación del boleto de ornato, para beneficio de los entes municipales, con lo cual obtendrán los recursos necesarios para el desarrollo del municipio.



CAPÍTULO I

1 El sistema de organización territorial de Guatemala

El ordenamiento territorial es una prioridad para el Estado guatemalteco; esto se ve reflejado en la Constitución política de la República de una manera muy general.

El sistema regional de organización territorial, como su nombre lo indica, se basa en la regionalización de los departamentos, para su desarrollo económico y social.

La delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población.

1.1 El Estado de Guatemala

El Estado, es una realidad social y política integrada por un conjunto de hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad



soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales con otros estados.

No es otra cosa que la personificación del orden jurídico nacional, facultado u obligado por el orden jurídico nacional e internacional, a cumplir con sus fines determinados a favor de los individuos quienes son los sujetos gobernados dentro del territorio nacional.

El orden jurídico nacional (Estado) determina los derechos y deberes de todos los habitantes del territorio y, por otra parte, imputa a un orden jurídico parcial ciertos derechos y obligaciones bien determinados.

El autor Cabanellas, señala que es: "La representación política de la colectividad nacional, para oponerlo entonces a la nación, en el sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres históricos y sociales, regido por las mismas leyes y un solo gobierno."¹

El Tratadista Porrúa Pérez en su examen analítico del Estado, expone: "El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado

¹ Cabanellas, Guillermo. Diccionario de derecho usual, pág. 219



y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien publico temporal."²

El autor guatemalteco Prado define: "... Estado, en sentido amplio, es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados"³.

1.2 Elementos del Estado

Los elementos del Estado, sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación, lo cual deja clara la evidencia de que la falta de esos elementos podría dar lugar, si no a la desaparición del ente estatal, a una situación anómala. Dentro de los elementos que conforman el Estado se encuentran los siguientes:

a) El territorio: Este comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y el espacio marítimo.

² Porrua Pérez, Francisco. Teoría del Estado, pág. 26

³ Prado, Gerardo. Teoría general del Estado, pág. 22



Según el tratadista Prado considera al territorio: "... soporte físico común de las comunidades políticas. Algunos autores lo califican como elemento previo del Estado y su estudio se lo adjudican a ciencias como la Geografía, Geología y la Geopolítica. A la primera, porque se ocupa de la descripción de la Tierra; a la segunda, porque tiene a su cargo el estudio de las materias que la componen; y a la tercera... la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo..."⁴

b) El poder o autoridad: Si el bien que se persigue es el bien común entonces el ejercicio del poder será legítimo; es decir que una orden para ser legítima además de emanar formalmente del órgano competente debe serlo en su sustancia.

Es la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos. La finalidad del Estado es la realización de objetivos comunitarios.

El ejercicio del poder será legítimo si el bien que se persigue es el bien común; es decir que una orden para ser legítima además de emanar formalmente del órgano competente debe serlo en su sustancia.

⁴ Prado, Gerardo. Ibid, pág. 54



Originalmente fue un atributo otorgado a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina.

Se considera que es un atributo que le corresponde al pueblo como grupo en convivencia, en donde se manifiesta como acción política que expresa una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho.

De Esta manera tenemos que el poder es la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos.

La realización de objetivos comunitarios es la finalidad del Estado, originalmente fue un atributo otorgado a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina.

Con la evolución de las ideas, ahora se considera que es un atributo que le corresponde al pueblo como grupo en convivencia, en donde se manifiesta



como acción política que expresa una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho.

c) La población: La constituye el elemento humano, es un término quizá el más amplio y del mismo debe distinguirse entre habitantes, que son los residentes dentro del territorio y pueblo concepto más restringido, ya que se refiere a la parte de la población que tiene el ejercicio de los derechos políticos.

El concepto de población alcanza a decir que es una especie de sociedad humana caracterizada por su alto grado de evolución sociológica e histórica, con diversos elementos comunes que con el tiempo generan un sentimiento común de solidaridad y destino.

Demografía es la disciplina que estudia, analiza el tamaño, composición y distribución de la población, sus patrones de cambio a lo largo de los años en función de nacimientos, defunciones y migración, y los determinantes y consecuencias de estos cambios, que afectarán a un determinado territorio con el correr del tiempo.



A través de el estudio de la población obtenemos una información de interés para las tareas de planificación, especialmente administrativas, en sectores como sanidad, educación, vivienda, seguridad social, empleo y conservación del medio ambiente.

Lo anterior proporciona los datos necesarios para formular políticas gubernamentales de población, para modificar tendencias demográficas y conseguir objetivos económicos y sociales.

1.3 La división y organización territorial

El Estado se divide en departamentos y municipios, para su desarrollo. El Artículo 224 de la Constitución Política establece: "División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

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



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

El Congreso de la República tiene facultades, que le otorga La Constitución Política, para modificar la división administrativa del Estado de Guatemala, las cuales se pueden ejercitar en doble vía. Primeramente estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios; a continuación estableciendo cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Cualquier otro sistema, con menoscabo de la autonomía municipal, puede ser la creación de un sistema comunitario autónomo, al cual se conceda autonomía administrativa, basándose en las comunidades organizadas en las áreas rurales.

1.4 Elementos que determinan la organización administrativa

La personalidad del Estado, es definida por el tratadista Dromi, como: "... una realidad social y política integrada por un conjunto de



hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales”⁵

Los elementos a tomar en consideración y que, en una u otra forma, determinan la organización administrativa de cada país son:

- El territorio;
- La población;
- La economía nacional;
- Las ideas políticas y sociales predominantes.

Las inmensas concentraciones humanas en los grandes centros urbanos modernos, exigen múltiples servicios administrativos especiales e imponen determinada estructuración a otros servicios de carácter general.

Las necesidades específicas de las grandes ciudades son la causa profunda de la existencia de gobiernos municipales con amplia economía.

⁵ Dromi, José Roberto, Instituciones del derecho administrativo, pág. 53



Para hacer la estructuración de la administración ha de atenderse los principios generales de organización administrativa comúnmente admitidos, pero adecuándolos en todo momento a la realidad concreta del país en que esos principios han de tener aplicación.

Actualmente se conocen tres sistemas de organización territorial que permiten dividir el territorio del Estado en tres formas complementarias, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

Las circunscripciones técnicas, se basan en el servicio público y con base en el mismo, establece otras divisiones, diferentes a la indicada anteriormente.

Cuando el servicio eléctrico es generado por un departamento, suministrado a dos o tres departamentos, origina una división nueva basada en el servicio público, es decir que los departamentos cubiertos por el servicio eléctrico forman un conjunto una división nueva basada en un servicio público.



Vincular a los departamentos, prestar servicios públicos a más clientela, bajar los costos y facilitar la regionalización del país es la finalidad del sistema.

El sistema regional se adopta con la esperanza de dar una solución a todos los problemas que no puede resolver el departamento por si solo, se basa en las regiones y su finalidad normalmente consiste en agrupar departamentos, estableciendo administraciones regionales.

El departamental y municipal, como sistema se basa en la división del territorio en departamentos y municipios. Este es el sistema adoptado por Guatemala, el cual data desde 1871, su finalidad es implantar una simple división del territorio para su administración.

Esta división también se conoce con el nombre de división general del territorio.

En Guatemala, el departamento es una simple y rígida división del territorio del Estado para su administración y supuestamente, para su desarrollo económico y social.

Los departamentos se organizan en dos formas, siendo las siguientes:

- El departamento jerarquizado.
- El departamento autónomo.

El departamento jerarquizado es el adoptado por Guatemala, el cual se define como una parte del territorio del Estado de Guatemala, en la cual se ha establecido la administración departamental, dentro de la jerarquía del Organismo Ejecutivo, sin autonomía.

El Gobernador depende del Presidente y Vicepresidente de la República, así como de los ministros de Estado. El Ministro de Gobernación, es el conducto directo que los gobernadores utilizan para comunicarse con el presidente del organismo ejecutivo.

En los departamentos se ha alcanzado un alto grado de infuncionalidad, sobresaliendo así la administración municipal, minimizando la administración departamental.

Es el Estado, el principal responsable de promover políticas que equilibren la distribución del patrimonio entre los municipios, la regulación y



prestación de servicios públicos, la formulación de políticas y programas de fomento económico local y regional, y como función primordial velar y tomar medidas para mantener la estabilidad macroeconómica.

El gobierno nacional a pesar de las transferencias hacia los gobiernos municipales sigue siendo responsable por la orientación de la inversión pública en el entorno local y a través de sus decisiones influye e impulse a gran medida las condiciones para el desarrollo económico local.





CAPÍTULO II

2. La organización jurídico administrativa del municipio

El municipio es el espacio de lo público donde el poder, la autoridad, la fuerza cohesiva de aquel, se manifiesta en el plano local.

Los conceptos de municipio pueden ser doctrinarios, constitucionales y legales. Esta distinción es propia de Guatemala donde no existe coincidencia entre los dispuesto por la doctrina, la Constitución y el Código Municipal.

2.1. La institución del municipio

El tratadista Manuel Osorio establece: "... También llamado Municipalidad es jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses"⁶

⁶ Osorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, pág. 474



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

En el Artículo 254 del mismo texto legal preceptúa: "El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos."

En relación a la doctrina, le da al municipio una categoría de persona jurídica, por oposición a la persona individual, reconociéndole atributos y ventajas derivadas de la personalidad jurídica.

No se trata de cualquier persona jurídica, sino de una constituida por la comunidad humana asentada en determinado territorio, provista de autonomía y sin embargo, dependiente de otra persona.

El historiador Díaz Vanconcelos, citador por el licenciado Castillo González, señala que: "tuvo su origen por la voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quien venía actuando como teniente del gobernador Hernán Cortés. La ciudad de Santiago de los Caballeros se fundó sobre los restos de la ciudad indígena de Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Cortés ordenó a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiese dos alcaldes y cuatro regidores, todos cadeneros y nombrados. Tal instrucción fue el fundamento del teniente Alvarado, para organizar el gobierno civil, no obstante que en ese momento de la conquista, la fundación es un campamento militar. El primer municipio de Guatemala, fue un campamento militar. Del nombramiento se pasó a la elección de autoridades municipales por parte de los vecinos..."⁷

Los primeros tratados sobre su construcción se encuentran en el Código de Hammurabi, compilación de normas y leyes escritas para regir Babilonia que auspició el rey Hammurabi en el siglo XVIII antes de Cristo.

En los imperios griego y romano, la planificación de las ciudades, se centró casi exclusivamente en la localización de espacios adecuados para

⁷ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo guatemalteco*, pág. 395



establecer viviendas, teniendo en cuenta su situación defensiva y su abastecimiento de agua. Esta misma inquietud se dio durante la edad media.

En el siglo XIII, en Europa, las ciudades se convirtieron en centros de intercambio comercial y sus murallas ofrecieron protección frente a los grupos de guerreros y saqueadores. Las personas podían resguardarse en las ciudades amuralladas junto a sus rebaños y cosechas, mientras el exterior era invadido por los enemigos.

Esto aumentó la demanda de alojamiento. Durante siglos se sumaron nuevas viviendas, aunque su construcción se llevó a cabo de forma caótica. En las regiones que disfrutaban de un clima propicio, la ocupación ilegal sin título o pago de renta era cada vez más frecuente.

Con la llegada de la Revolución Industrial en el siglo XIX, se produjo un desplazamiento de la población hacia las ciudades, que sufrieron un crecimiento sin precedentes. Los trabajadores vivían en cobertizos, estaciones ferroviarias y sótanos de fábricas, espacios carentes de instalaciones sanitarias o agua corriente.



En la sociedad postindustrial del siglo XX, la calidad de la vivienda en los países en vías de desarrollo como lo es Guatemala, sigue siendo insuficiente y no se cubre la demanda de algunos sectores de la población.

2.2. La importancia de municipio

La unidad básica de la administración territorial en Guatemala es el Municipio y en una parte considerable de estados latinoamericanos.

El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, entre las cuales las más importantes tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en municipios, provincias, regiones, entidades que suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses.

Inicialmente, el poder público contemplaba a los municipios en su esencia física más primaria como pueblos o agrupaciones de edificaciones y habitantes cuyo gobierno se realizaba a través de autoridades asignadas, con la cooperación de personas elegidas entre los lugareños, y no eran considerados como corporaciones políticas ni administrativas.



Con la implantación de los principios organizativos se impuso la consideración sistemática de las entidades municipales como estructuras políticas y último peldaño en la administración y organización del territorio que no se diferenciaban del Estado mismo, pero que más adelante adquirieron plena autonomía.

Para un municipio el principal elemento es la población o colectivo de personas físicas, delimitado de un modo objetivo por la posesión de un vínculo especial de pertenencia y relación con él y se origina por la residencia permanente o circunstancial en el término municipal o circunscripción territorial que lo delimita.

La población municipal la integran también las personas que como tal aparecen en el padrón o registro municipal o en el listado de habitantes elaborado para su medición y control.

Una de las principales características de un municipio son las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio, con el fin de lograr el bien común para todos, en un escenario multiétnico, multilingüe y pluricultural.



El Artículo 2 del Código Municipal establece: "Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito."

El territorio que sirve de asiento al municipio, adquiere especial interés en la ley y normas que se refieren a las alteraciones o modificaciones del término municipal, se distinguen así las hipótesis de incorporación de un territorio a otro, la fusión entre dos o más territorios y la segregación de parte del mismo para formar un municipio independiente.

Todos estos fenómenos se producen en función de criterios políticos que tienden a promover una mayor eficiencia en el logro de los respectivos intereses así como una mejora en la satisfacción de demandas y sus necesidades públicas.

Por razón de la mayor complejidad de la administración de un determinado municipio, en algunas ocasiones se crea un régimen especial que muchas

veces no es compatible con el sistema uniforme de organización de todos los municipios dentro de un Estado.

La parte fundamental de la organización territorial es el municipio y desde su origen se consideró una célula democrática, por cuanto esa parte fundamental se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales.

La importancia del municipio, es referida por el autor Montaña, de la siguiente manera: "... radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, para que ésta ejerza sus atribuciones en forma efectiva en beneficio de los habitantes de una región determinada como nación o Estado... Municipio que renuncia al control y la supervisión, es municipio que pierde su naturaleza pública. Por lo tanto, la renuncia al control y a la supervisión debe considerarse contraria a la autonomía municipal, por cuanto representa en sí, menoscabo de la autoridad municipal"⁸

⁸ Montano, Agustín. Manual de administración pública, pág. 150

2.3. Fundamento legal para la conformación del municipio

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

La autonomía del municipio se consolida con las siguientes funciones:

- Elección de autoridades
- Obtención de recursos
- Atención de los servicios públicos locales.
- Atención del ordenamiento territorial de su jurisdicción.
- Atención de los fines propios.

Mario Castillo González establece: "Los elementos doctrinarios determinan la existencia jurídica del Municipio: Población, los habitantes, vecinos,



transeúntes; Territorio, el espacio físico en donde viven los habitantes, vecinos del lugar, residencia, o lugar de sus actividades económicas...⁹

En la actualidad existe un desacuerdo entre la doctrina jurídica y el actual Código Municipal. Doctrinariamente se establece que son tres los elementos del municipio, siendo la población, el territorio y la autonomía.

El Código Municipal por su parte, establece en su Artículo 8 que, son elementos básicos del municipio los siguientes:

- La población.
- El territorio.
- La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- *La comunidad organizada.*
- La capacidad económica.
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- El patrimonio del municipio.

⁹ Castillo González, Jorge Mario. Ob. Cit., pág. 399



El tratadista Mario Castillo González señala respecto al municipio que: "... es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen se consideró una célula democrática, por cuanto esa parte fundamental se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales."¹⁰

La doctrina considera que el municipio es persona jurídica. La Constitución lo considera una institución autónoma y el Código Municipal establece la naturaleza del municipio diciendo que éste es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, la autoridad municipal es el fundamento de los municipios y ésta debe provenir de una elección libre y directa de los vecinos.

El distrito municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un concejo municipal, esta debe ser continua y para ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal.

¹⁰ Castillo González, Jorge Mario. *Ibid.*, pág. 395.

La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad, siempre estará en el poblado que se designe en el decreto de su creación, que emite el Congreso de la República.

El concejo municipal o el diez por ciento de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere el Código Municipal, puede solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en este capítulo, en lo que fuere aplicable.

Como parte del municipio se comprende los siguientes elementos:

- Aldeas;
- Caseríos;
- Parajes;
- Cantones;
- Barrios;
- Zonas;
- Colonia;
- Notificación;
- Parcelamiento urbano o agrario;
- Microregión;



- Finca.

Pueden existir otras formas de ordenamiento territorial definidas localmente; los distritos metropolitanos y las mancomunidades de municipios.

El concejo municipal como 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, deben procurar el mejoramiento y desarrollo del municipio.

2.4. La finalidad de la organización municipal

Los fines que persigue el municipio se pueden enunciar los siguientes:

- Ejercer y defender la autonomía municipal, impulsando el desarrollo de todos los habitantes;
- Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural; promoviendo de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales; eligiendo a sus propias autoridades o sea el Concejo Municipal;

- Agenciarse de los recursos económicos necesarios para la ejecución de obra y el funcionamiento efectivo de la institución y atender los servicios públicos locales;
- El ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción;
- Proteger a la persona y la familia, garantizando a los ciudadanos el ejercicio de los derechos individuales y sociales;
- Promover el desarrollo económico y velar por la conservación del medio ambiente.

2.5. Los requisitos para crear un municipio

La circunscripción de un distrito municipal sólo podrá ser modificada por las causas y en la forma que determina la Constitución Política de la República y el Código Municipal.

Deberá estar en el ámbito de un solo departamento, quedando sujeto a lo que el Congreso de la República determine cuando, a consecuencia de división o fusión, la circunscripción de un municipio nuevo afecte a más de un departamento.

Para la creación de un municipio, se requiere entre otras circunstancias que:

- Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando;
- Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio;
- Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante;
- Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.
- Tener diez mil habitantes, o más;
- Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales.

El Instituto Geográfico Nacional es el ente encargado de emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;

2.6. Dimensiones básicas que comprende el municipio

Primeramente se encuentra el territorio, este se da en un espacio geográfico delimitado por características físicas, socioculturales y



económicas particulares. Su impulso obliga a identificar diferentes territorios para que las iniciativas respondan a las características específicas y la vocación económica.

En segundo lugar se encuentra el aspecto económico, que se da en el territorio, valorando las oportunidades, limitantes y fortalezas, bajo una orientación de competitividad y eficiente.

Como tercer dimensión a considerar se encuentra la relación sociocultural, las personas que actúan en una zona determinada, sus formas de relacionarse, los patrones culturales y los valores que constituyen la base para impulsar las iniciativas.

En cuarto posición se encuentra el aspecto económico, no poner en riesgo los potenciales y oportunidades de largo plazo, la sostenibilidad ambiental debe estar en armonía con las actividades económicas que se programan y realizan.

Por eso se necesita la intervención institucional que permita disponer de normas apropiadas para proteger el medio ambiente.

La institucionalidad que está integrada por las organizaciones privadas y públicas, las organizaciones sociales y comunales existentes en el territorio, sus relaciones, procedimientos y reglas de actuaciones, así como la normatividad que tiene como función el gobierno nacional y municipal. Además, lo institucional también se relaciona con la existencia de reglas del mercado y su función reguladora del sistema económico nacional, en este caso de Guatemala.

El Estado, las municipalidades y la población tienen la responsabilidad de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que mantenga el equilibrio ecológico y prevenga la contaminación del ambiente, en perjuicio de los ciudadanos..

Esto implica que un gobierno municipal debe ponderar en todas sus decisiones en materia de desarrollo económico la consecuencia y el eventual impacto sobre los recursos naturales de la localidad.

El cuidado del ambiente la gestión local de riesgo y se relaciona con la mortalidad y la pérdida de recursos naturales indispensables para la sobrevivencia y calidad de vida de la comunidad.

2.7. El factor económico y autosostenible del municipio

Es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida.

Es participativo y equitativo que promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos locales y externos, en el cual se articulan los actores clave del territorio para generar empleo, ingresos para mejorar la calidad de vida de la población

Podemos definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región.

Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno

Un desarrollo económico que influya en las condiciones sociales de la localidad es decir del municipio está integrado por los factores siguientes:

- La intensificación y diversificación productiva con alta generación de empleo;
- Entes generadores de condiciones infraestructurales;
- Financiamiento, capacitación, organización asociativa;
- Reglas de juego claras en actores involucrados;
- Marco jurídico que asegura la inversión y el derecho a la propiedad;
- Suficiente información del mercado;
- Elevación de estándares de calidad;
- Sujeción a los derechos laborales establecidos;
- Actuación e iniciativa de los actores locales que en forma concertada (particularmente pública-privada) impulsan programas y proyectos económicos;
- Una rigurosa protección y consideración del ambiente.

Una tarea fundamental que tienen los gobiernos municipales al asumir la promoción y facilitación del desarrollo económico local y dentro de ello la prestación de servicios tanto administrativos como públicos. Competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios.



Competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los *municipios mediante convenio* y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio, establecidos en ese Código.

2.8. Las municipalidades

Manuel Osorio establece que: “También es llamado municipalidad, es jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.¹¹

La autonomía municipal, se constitucionalizó desde el año 1945 dentro de los *límites administrativos*, por lo tanto, *no comprende la competencia de dictar leyes*. La Constitución faculta a los municipios a emitir únicamente reglamentos que ayuden a realizar una mejor administración de su territorio en beneficio de sus administrados.

¹¹ Osorio, Manuel. Ob. Cit., pág. 474



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

El Código Municipal El Artículo 3 establece: "Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste 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 coordinará 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 contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República."



El texto legal citado preceptúa en su Artículo 7 que: "El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código."

La existencia jurídica de la autonomía municipal requiere de 3 elementos, siendo los siguientes:

- La elección de autoridades municipales;
- La administración propia del municipio;
- Patrimonio y finanzas públicas.

La autonomía municipal, es apoyada por el constitucionalismo, exigiendo su establecimiento y regulación en la Constitución Política, como único medio real e idóneo para garantizar su estabilidad jurídica.

El Artículo 52 del Código Municipal, el cual establece: "Representación municipal. 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.”

Dentro de los entes municipales, es el Alcalde una autoridad principal, como representante de la municipalidad y miembro del Consejo Municipal, teniendo atribuciones que permitan llevar el bienestar común a todos los rincones de su municipio, realizando proyectos que busquen el desarrollo de su localidad.

La municipalidad debe contribuir al desarrollo económico del municipio, para mejorar el nivel de vida de la población. Su función es ser promotora, facilitadora y reguladora de la integralidad del desarrollo.

La Municipalidad es la responsable de las políticas públicas municipales y de generar condiciones favorables para el desarrollo productivo en el municipio. Esto implica el mejoramiento de los ingresos de sus habitantes así como de su nivel de vida, para que tengan los recursos para contribuir con el municipio.



La autoridad municipal se fundamenta en la elección libre y directa de los vecinos. El gobierno municipal es ejercido por un Concejo Municipal.

El autor Calderón Morales establece que el Consejo se integra así: "Alcalde, los síndicos, y concejales, los que son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos."¹²

La elección de las autoridades municipales es de gran importancia, que se ha llegado a enunciar que si no se elige a las autoridades, el municipio es jurídicamente inexistente.

El Código Municipal en el Artículo 3 establece: "Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste 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 coordinará sus políticas con las políticas

¹² Calderón Morales, Hugo Haroldo, Derecho administrativo II, pág. 132.



generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”

El Artículo 9 del texto legal citado preceptúa: “Del concejo y gobierno municipal. 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.”

En el Artículo 33 del mismo texto legal preceptúa: “Gobierno del municipio. Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar



sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.”

Son tareas son servicios que atañen en forma exclusiva al municipio. Cabe destacar:

- Construcción y mantenimiento de caminos rurales y vías públicas urbanas dentro de su jurisdicción territorial;
- Proveer servicio de agua potable domiciliar;
- Alcantarillado;
- Licencias de construcción de obras públicas o privadas;
- Recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos;
- Administración de Mercados;
- Transporte de pasajeros y carga y sus terminales;
- Alumbrado Público;
- Construcción, remozamiento y mantenimiento de parques, jardines, áreas verdes y lugares de recreación;

Las municipalidades deben cumplir con otras tareas como el ordenamiento territorial control del tránsito, por lo que han implementado incluso policía municipal. Al respecto el autor Castillo establece los siguientes: “Urbanismo, recolección de basura, limpieza y barrido de calles, servicio de

agua potable, transporte urbano, drenajes, colectores, mercados y cualquier otro servicio de beneficio para los vecinos y que satisfaga necesidades propias de la comunidad.¹³

Tener conocimiento de las posibilidades y potenciales del municipio a corto, mediano y largo plazo implica la necesidad de que junto con los agentes productivos y actores determinantes del desarrollo económico local, se hagan diagnósticos, planificación participativa y vigilancia en la ejecución presupuestaria.

Los planes o proyectos y las estrategias, son considerados como instrumentos o medio para lograr la participación, la concertación y las alianzas estratégicas para lograr el desarrollo económico local. De ahí la importancia del diseño participativo de estos instrumentos con los principales actores locales.

Para los gobiernos municipales, el relativo a las finanzas municipales es uno de los aspectos más importantes.

¹³ Castillo González, Jorge Mario. Ob. Cit., pág. 399



De los ingresos propios depende su independencia financiera y por tanto la posibilidad de ejercitar de manera real su independencia política.

En las agendas o estrategias se acuerdan las grandes líneas con visión de futuro del potencial económico del municipio, buscando el crecimiento y el desarrollo económico con vistas a mejorar las condiciones de vida de la población, derivado no solo de los recursos que obtendrá del Estado, sino de aquellos que son recaudados por la propia municipalidad, entre ellos el boleto de ornato, que es una contribución que el vecino paga, en beneficio del mantenimiento de obras que sirven para el uso de la misma población, tales como el mantenimiento de monumentos o parques.

Al contar con una recaudación suficiente nos permite financiar los aspectos que implica el desarrollo económico local, en la parte que compete al gobierno municipal.

Es necesario tener clara una política fiscal municipal que guíe el fortalecimiento de la recaudación y el destino de estos recursos. Dentro de los renglones de recaudación tributaria que las municipalidades deben fortalecer, están los arbitrios, las tasas y las contribuciones.



La recaudación municipal crece en la medida que se faciliten, promuevan e impulsen procesos de desarrollo económico local, ya que las iniciativas empresariales son las que tienen más posibilidades de tributación.

Dentro de la política fiscal del municipio se debe contemplar:

- El financiamiento de obras de infraestructura básica y productiva, así como de servicios esenciales y estratégicos para las actividades económicas.
- *Incrementar los ingresos, pero considerando no desestimular la inversión.*
- Garantizar la simplificación de los trámites relacionados con el pago de las obligaciones tributarias.



CAPÍTULO III

3. La obligación patronal en la recaudación del boleto de ornato

Preferentemente llamado por algunos autores derecho laboral, es según Guillermo Cabanellas: "El que tiene por contenido principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, en lo referente al trabajo subordinado, y en cuanto atañe a los profesionales y a la forma de prestación de los servicios, y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas e inmediatas de la actividad laboral dependiente."¹⁴

3.1. El derecho del trabajo

Ha sido causa de polémicas la denominación de esta rama del derecho, entre diversos autores que han tratado de denominarla adecuadamente, pero que les ha sido difícil para darle el nombre correcto.

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre patronos y trabajadores y comprende:

¹⁴ Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 68

- Garantías contra el paro y determinación de las causas de despido.
- Reglamentación de las condiciones de trabajo, leyes protectoras y jornadas.
- Salario y contrato individual de trabajo.
- Previsión social, jubilaciones e indemnizaciones.
- Sindicatos, convenios y pactos colectivos, conflictos, conciliación y arbitraje.

El tratadista Guillermo Cabanellas expone además que: "... Nueva rama de las ciencias jurídicas abarca el conjunto de normas positivas y doctrinas referentes a las relaciones entre el capital y la mano de obra, entre empresarios y trabajadores (intelectuales, técnicos, de dirección, fiscalización o manuales), en los aspectos legales, contractuales y consuetudinarios de los dos elementos básicos de la economía..."¹⁵

Entre algunas de las denominaciones, tenemos las siguientes:

a) Legislación industrial

Es la primera denominación que se le dio y es de origen francés, nacida después de la primera guerra mundial.

¹⁵ Cabanellas, Guillermo. *Ibid*, pág. 68



b) Derecho Obrero

Se le llamo así porque se funda principalmente por ser el protector de los trabajadores, pero también excluye a varios de los sujetos del derecho de trabajo, como son el patrono o los trabajadores del campo.

c) Derecho Social

El trabajo asalariado es un derecho social, por ser el trabajador de una clase social y este derecho es uno que protege a esta clase social.

El trabajo desde el punto de vista económico, o mejor si se quiere como un factor de la producción, es la actividad consciente, racional del hombre, encaminada a incorporar utilidades en las cosas. El trabajo puede ser físico y puede ser intelectual, y en muchos casos en la sociedad se da en forma independiente.

Respecto a la naturaleza jurídica del derecho del trabajo, se ha considerado al derecho del trabajo como una rama del derecho Público. El Código de Trabajo establece que es una rama del Derecho Público, por lo

que al ocurrir su aplicación, el interés privado debe ceder ante el interés social o colectivo, enunciado en el Considerando 4º. Al contener el derecho de trabajo garantías mínimas irrenunciables, le da el carácter de derecho público.

El derecho del trabajo, desde sus inicios, presentó un perfil para ser un derecho de interés público, en el sentido de que tendía a proteger a las grandes mayorías y evitar una confrontación de clases.

El surgimiento de esta disciplina responde a una voz generalizada, que reclamaba la participación activa del Estado en la solución de los problemas socioeconómicos que se sufrían en esa época. Por lo mismo, la aplicación de sus primeras regulaciones se hizo en forma imperativa y generalizada.

En la actualidad existen corrientes que no le dan el carácter ni de derecho público, ni privado, sino de derecho social, porque la construcción del derecho de trabajo esta cimentada en la necesidad de establecer un instrumento de protección para la clase mayoritaria, es decir los trabajadores.



Ese carácter autónomo, se debe a que tiene una serie de principios propios abundantes en doctrina jurídica, que es bastante homogéneo y es una materia suficientemente extensa.

La identidad y evolución del concepto de clases sociales, el sentimiento de pertenencia entre los asalariados y sobre todo de marginación frente a los empleadores, dieron motivo a la agudización del llamado problema social.

Las grandes masas de trabajadores subempleados o desempleados, que poblaron las áreas periféricas de los grandes centros industriales de los países europeo-occidentales, fueron desarrollando entre sus integrantes este concepto de clase, cuyo punto de cohesión era el sentimiento de despojo y abandono en que se encontraban. Por lo que surgió la voz de protesta que reclamaba del Estado una participación más activa en beneficio de esa gran mayoría de la población; una injerencia estatal a través de normas jurídicas que procurara una menor desigualdad entre las clases sociales.

Esta noción parte de la idea de que los moldes tradicionales de la distinción entre derecho público y derecho privado pierden vigencia con el



aparecimiento de nuevas figuras jurídicas, así como con la misma evolución social.

Si el derecho público regulaba los intereses de las entidades públicas y el derecho privado el interés de los particulares, se imponía un nuevo derecho que regulaba el interés del grupo social, este nuevo derecho tendría un núcleo de acción voluntaria, rodeado por una serie de normas de cumplimiento obligatorio.

Esta nueva concepción nació en un momento de auge de la corriente socialista y pretende velar precisamente por los entonces nacientes derechos sociales.

3.2. Importancia y principios del derecho del trabajo

La importancia de su estudio y las proyecciones puede definirse de la siguiente manera:

- *Sirve para determinar la función tutelar del Derecho de Trabajo, que le da un trato preferente al obrero.*



- Ayuda a conocer el mecanismo legal por medio del cual la clase proletaria puede hacer valer sus reivindicaciones económicas y sociales.
- El conocimiento teórico y práctico del Derecho de Trabajo vincula al estudiante y al profesional con la clase trabajadora.

Siendo el derecho del trabajo un derecho autónomo, dicha autonomía se debe a que el mismo no depende de otra ciencia jurídica, en sus aspectos procesales, se puede establecer que el mismo es oral, impulsado de oficio, poco formalista y vela por la economía, aspectos que benefician a la clase trabajadora.

Dentro de los principios del derecho del trabajo se encuentran los siguientes:

a) De irrenunciabilidad

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 106 establece que son nulas todas las estipulaciones que impliquen disminución o tergiversación de los derechos de los trabajadores, aunque se expresen en un convenio o contrato de trabajo, o en cualquier otro documento.



Este derecho se implementa con el objeto de asegurar los derechos mismos que establece la ley y evitar a que el trabajador renuncie a estos derechos, ya sea por presiones, engaños o por cualquier otro motivo, con que lo pueda sorprender el patrono.

b) De obligatoriedad

Para que el Derecho de Trabajo cumpla con su cometido, debe ser aplicado en forma imperativa, es decir que debe intervenir en forma coercitiva dentro de las relaciones de empleador a trabajador, para el desarrollo de la actividad laboral.

Se establece un ámbito de la voluntad de las partes, pero forzosamente se imponen unos límites, independientemente de los acuerdos contractuales, de lo contrario este derecho es letra muerta.

La imperatividad de las normas laborales se debe entender aun frente o en contra del mismo trabajador, es decir, que aunque el trabajador renuncia a algún derecho laboral, la misma deviene nula, independientemente de la disponibilidad del trabajador.



c) De tutelaridad

La protección del trabajador constituye la razón de ser del Derecho Laboral, y éste se conceptúa como un instrumento compensatorio de la desigualdad económica que se da entre las partes de la relación laboral.

El carácter proteccionista del Derecho del Trabajo es indispensable porque en la concepción individualista la igualdad de las partes en el contrato de trabajo no puede ser sino únicamente de apariencia.

El principio de tutelaridad incorporado en el Código de Trabajo de Guatemala no admite diferencias en cuanto al trabajador a quien tutela, porque el Código toma como trabajador tanto al de industria como al del campo, al de comercio y al intelectual.

Las primeras normas de esta rama surgieron como una voz de protesta contra los excesos y abusos que se cometían en contra de las personas en ocasión del trabajo, reclamos contra las jornadas extenuantes, contra el trabajo insalubre de menores de edad, contra los bajísimos salarios, que no permiten tener una calidad de vida idónea.



La legislación guatemalteca, establece que la tutelaridad trata de *compensar la desigualdad económica de éstos (los trabajadores)*, otorgándoles una protección jurídica preferente, y más adelante señala que el derecho de trabajo es el antecedente necesario para que impere una efectiva libertad de contratación, de conformidad con los considerandos del Código de Trabajo.

El Derecho Laboral se conceptúa como un instrumento compensatorio de la desigualdad económica que se da entre las partes de la *relación laboral*, a contrario sentido no habría igualdad y por lo mismo se sucederían los abusos del empleador.

e) Evolutivo

El Derecho Laboral se encuentra en evolución constante, la razón de ello es que debe adaptarse a las diferentes *circunstancias del ser humano*, las cuales cambian con rapidez. Todo derecho evoluciona, pero el derecho laboral posee la característica de ser tutelar del trabajador, lo cual puede entenderse en dos sentidos:

- Como una tendencia a otorgar cada vez mayores beneficios a los trabajadores; y,



- Como una tendencia a regular cada vez más relaciones.

Este derecho siempre está cambiando, avanza en una misma dirección, la del beneficio de los trabajadores, las normas laborales son un punto de partida y está en un permanente proceso de evolución.

f) De realismo

El derecho laboral procura el bienestar de la clase trabajadora, debe ponderar con objetividad las diferentes variables que se suceden en la actividad cotidiana del trabajo subordinado, por ejemplo tomando en cuenta los factores económicos.

En el Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala se estipula que las leyes laborales atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes. Lo que se pretende no es contemplar únicamente los intereses de los trabajadores sino armonizar los intereses obrero-patronales con los de la colectividad dentro del marco de la legalidad y de la aplicación de la justicia para beneficio de los asalariados.



En los Considerandos del Código de Trabajo guatemalteco, se define que el derecho laboral es realista y objetivo. Ese realismo puede entenderse como una adaptación a una realidad, a un momento o entorno circunstancial; aunque en este sentido toda rama del derecho es realista.

g) De sencillez

El Derecho de Trabajo va dirigido al sector capital y trabajo, por lo que debe formularse en términos sencillos, de fácil aplicación y asimilación.

Este principio cobra mayor importancia en el Derecho Procesal de Trabajo en donde se afirma que el derecho laboral carece de formalismos, para su aplicación.

h) Conciliatorio

En último de los considerandos del Código de Trabajo vigente, invoca una mayor armonía social estableciendo que: "... las normas del Código de Trabajo deben inspirarse en el principio de ser esencialmente conciliatorias

entre el capital y el trabajo, y atender a todos los factores económicos y sociales pertinentes”.

Este principio se encuentra establecido en el Artículo 17 de dicho texto legal que establece: “Para los efectos de interpretar el presente Código, sus reglamentos y demás leyes de trabajo, se debe tomar en cuenta, fundamentalmente, el Interés de los trabajadores en armonía con la conveniencia social.”

El Artículo 274 del mismo cuerpo normativo preceptúa que: “El Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social y debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales referentes a estas materias, que no sean de competencia de los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores”

Este principio lo contempla la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 103 que establece: “... las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias...”



i) Impulso de oficio

A través de este principio, los jueces de trabajo vienen a ser una especie de asesor del trabajador en cuanto a impulsar las acciones procesales que correspondieren, aunque el actor no las hubiere solicitado; por lo mismo, la caducidad no puede prosperar en los juicios ordinarios laborales.

j) Equidad

Mediante este principio se persigue que el trabajador reciba un trato justo, una atención adecuada según su dignidad humana y como elemento fundamental de la producción, que significa el desarrollo de la sociedad.

k) La estabilidad

Este principio se obtuvo a través de una de las mayores luchas de la clase trabajadora, el fin primordial fue el de obtener continuidad en su trabajo. Un trabajo estable y seguro garantiza el bienestar, en tanto que un trabajo temporal e inseguro, a su vez genera una serie de problemas socioeconómicos para el trabajador y patrono.

3.3. El trabajo como factor de producción

El trabajo como un factor de la producción, es la actividad consciente, racional del hombre, encaminada a incorporar utilidades en las cosas que produce, derivado de su fuerza de trabajo.

El trabajo puede ser físico y puede ser intelectual, y en muchos casos en la sociedad se da en forma independiente.

El tratadista Guillermo Cabanellas define al trabajo como: "El esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción u obtención de la riqueza. Toda actividad susceptible de valoración económica por la tarea, el tiempo o el rendimiento... Empleo, puesto, destino, cargo, oficio, profesión".¹⁶

El tratadista Manuel Ossorio define al trabajo como: "Acción y efecto de trabajar. Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza; y en esta acepción se emplea en contraposición al capital".¹⁷

¹⁶ Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit., pág. 755

¹⁷ Ossorio, Manuel. Ob. Cit., pág. 754

3.4. La relación de trabajo

Una de las características especiales del vínculo laboral, es el hecho mismo de iniciarse la prestación del servicio (de empezar a trabajar), orientado en un sentido laboral (de subordinación) implica o presume una expresión de voluntad que se complementa con las disposiciones legales.

La inspiración tutelar del Derecho Laboral, nos impone aceptar que la mera relación de trabajo crea amplios vínculos jurídicos entre las partes. La relación de trabajo es una relación fáctica entre patrono y trabajador y tiene vigencia aun cuando no se haya concretado la contraprestación (o sea el pago del salario), siendo independiente de la formalidad de un Contrato de Trabajo.

El tratadista Manuel Ossorio, se refiere así: "Representa una idea principalmente derivada de la doctrina italiana, según la cual el mero hecho de que una persona trabaje para otra en condiciones de subordinación, contiene para ambas partes una serie de derechos y obligaciones de índole laboral, con independencia de que exista, o no, un contrato de trabajo".¹⁸

¹⁸ Ossorio, Manuel. *Ibid.*, pág. 659



Es necesario comprender que la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre trabajador y patrono por la prestación de un trabajo subordinado cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se le aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas o declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias.

El tratadista Guillermo Cabanellas, se refiere a la relación de trabajo como: "...la idea principalmente derivada de la doctrina italiana, según la cual el mero hecho de que una persona trabaje para otra en condiciones de subordinación contiene para ambas partes una serie de derechos y obligaciones de índole laboral, con independencia de que exista o no un contrato de trabajo..."¹⁹

Actualmente para determinar si una persona tiene o no el carácter de trabajador, puede recurrirse a dos soluciones. Conforme a la primera será trabajador el que pertenezca a la clase trabajadora; y, de acuerdo con la segunda, la condición de trabajador resultará del dato objetivo de ser sujeto de una relación de trabajo.

¹⁹ Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit., pág. 235



El Código de Trabajo, establece en el Artículo 3 que: "Trabajador es toda persona individual que presta a un patrono sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo."

Trabajador, se refiere entonces a todo aquel que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aún cuando no logre el resultado.

El Código de Trabajo, no hace la distinción taxativa entre empleados y trabajadores, únicamente hace referencia a todo el que presta sus servicios, pero hace la siguiente distinción por un tratamiento especial:

- Empleados no sujetos a la jornada de trabajo;
- Trabajadores a quienes no les es lícito pertenecer a un sindicato; y
- Empleados de confianza.

El Código de Trabajo establece en el Artículo 2 que: "Patrono es toda persona individual o jurídica que utiliza los servicios de uno o más trabajadores en virtud de un contrato o relación de trabajo."



El patrono debe ser una persona, ya sea individual o jurídica. En el primer caso debe ser civilmente capaz, es decir mayor de 18 años y en pleno goce de sus facultades y derechos; en el caso de menores o incapaces podrá actuar mediante representante legal. Si se trata de una persona jurídica colectiva, activa a través de sus representantes legales.

Se entiende entonces que patrono individual, es el propietario o dueño de un establecimiento que no tiene personalidad jurídica. Para tener el carácter de patrono se requiere la utilización de los servicios de una o varias personas, que se efectúa mediante un contrato de trabajo o una relación de trabajo. El carácter lucrativo o no de la empresa es totalmente indiferente para el caso.

Persona jurídica colectiva, es un ente con capacidad de contratación, quien actúa mediante personas individuales para contratar a los trabajadores que necesita, para el desarrollo de sus actividades.

Sin embargo, en el Código de Trabajo se repite el término empresa como equivalente de empleador (Léase los Artículos 14, 239 y 240 del Código de Trabajo), en todos se refiere a la figura del empleador.



El Patrono, se obliga a remunerar el trabajo prestado por cuenta del trabajador, haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación.



CAPÍTULO IV

4. El arbitrio de ornato municipal

En el Municipio de Guatemala, gracias a la creación del ornato, se construyó el Paseo de La Reforma y otros bellos edificios, de cuyo recuerdo sólo quedan las fotografías de la época, pues fueron destruidos durante los terremotos de 1917 y 1918, los únicos existentes actualmente son el antiguo edificio de la Propiedad Inmueble (hoy el Museo Nacional de Historia) y el monumento a Cristóbal Colón.

4.1. Antecedentes del boleto de Ornato

Fue creado durante el gobierno de José María Reyna Barrios, quien tomó posesión el 15 de marzo de 1892, procurando con su actividad de gobierno, el desarrollo de la nación.

El presidente guatemalteco tuvo el ideal de convertir a la ciudad de Guatemala, según sus propias palabras, en un pequeño París, donde los habitantes de Guatemala, gozarán de un ambiente digno y sano.



Respecto al ornato, el tratadista Cabanellas establece: “Adorno, arreglo, atavío”²⁰

También señala respecto al ornato público que: “Una de las finalidades o manifestaciones de la actividad municipal en lo tocante a la policía urbana, que se refiere sobre todo al respecto decorativo de las fachadas, a los jardines y paseos públicos.”²¹

El Artículo 1 del Decreto 121-96 del Congreso de la República Ley del Arbitrio de Ornato Municipal señala: “(Creación). Se establece el arbitrio denominado BOLETO DE ORNATO, a favor de las municipalidades del país, con efectos específicos en el ámbito de sus correspondientes jurisdicciones” (sic.)

El pago del boleto de ornato, con el correr del tiempo, se destinó a los fondos de las alcaldías, como entes encargados del cuidado del municipio, siendo el primero de enero de 1997 cuando el Congreso de la República aprueba el Decreto 121-96, en el que se establece la creación del arbitrio

²⁰ Cabanellas, Guillermo. *Ibid*, pág. 718.

²¹ Cabanellas, Guillermo. *Ibid*, pág. 158.



denominado boleto de ornato, cuya recaudación queda a cargo de las municipalidades del país.

4.2. La recaudación del ornato

Se considera como un arbitrio que todos los vecinos deben pagar anualmente, con la finalidad de contribuir al ornato de la ciudad. La cancelación del mismo debe realizarse durante enero y febrero, salvo que los Concejos municipales concedan prórrogas, y estas no pueden excederse más allá del último día de marzo de cada año.

Si dentro del período señalado o según fecha de la prórroga, el pago no fuere cancelado, el vecino se verá sujeto a una multa equivalente al ciento por ciento de su valor.

Si el vecino se mudará a otro municipio, no está obligado a pagar de nuevo el boleto de ornato, sino deberá cancelarlo hasta el próximo año en la municipalidad correspondiente, según su nuevo domicilio. No obstante, si está forzado a demostrar que realizó el pago en la anterior alcaldía, lo cual es arbitrario e ilegal.



El Código Municipal establece en el Artículo 67 que: "El 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, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio."

El Artículo 68 del mismo texto legal preceptúa: "Competencias propias del municipio. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes: a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato..."

De acuerdo a lo que establece el Artículo 2 del Decreto 121-96, Ley de Arbitrio de Ornato Municipal que: "Están obligadas al pago del arbitrio de ornato, todas las personas guatemaltecas o extranjeras domiciliadas que residan en cada jurisdicción municipal y que se encuentren comprendidas entre los 18 y los 65 años de edad. Se incluyen dentro de esta obligación,



los menores de 18 años que, de conformidad con el Código de Trabajo, tengan autorización para trabajar.”

La cancelación del boleto de ornato debe ser de conformidad con una tabla establecida en la ley, la que indica en que rangos y porque monto debe hacerse el pago del arbitrio, siendo la siguiente:

Ingresos mensuales de:

| | | | |
|-----------------|----|--------------|-----------|
| De Q. 300.01 | A | Q. 500.00 | Q. 4.00 |
| De Q. 500.01 | A | Q. 1,000.00 | Q. 10.00 |
| De Q. 1,000.01 | A | Q. 3,000.00 | Q. 15.00 |
| De Q. 3,000.01 | A | Q. 6,000.00 | Q. 50.00 |
| De Q. 6,000.01 | A | Q. 9,000.00 | Q. 75.00 |
| De Q. 9,000.01 | A | Q. 12,000.00 | Q. 100.00 |
| De Q. 12,000.01 | en | adelante | Q. 150.00 |



Cuando los ingresos sean variables, se calculará el promedio mensual obtenido durante el último año.

4.3. Sujeto pasivo del pago

Para tener claro quiénes son los sujetos obligados al pago del boleto de ornato, es necesario tener en cuenta lo establecido en el Artículo 2 del Decreto Número 121-96 del Congreso de la República que establece: "... (Sujeto pasivo) Están obligadas al pago del arbitrio de ornato, todas las personas guatemaltecas o extranjeras domiciliadas que residan en cada jurisdicción municipal y que se encuentren comprendidas entre los 18 y los 65 años de edad. Se incluyen dentro de esta obligación, los menores de 18 años que, de conformidad con el Código de Trabajo, tengan autorización para trabajar."

La Ley establece en el Artículo 13 de la Ley citada anteriormente, se establece que personas están exentas del pago del boleto de ornato, siendo las siguientes:

- Los mayores de 65 años de edad;
- Las personas que adolezcan de enfermedad física o mental que les impide trabajar y que no obtengan ingreso alguno;

- Las personas jubiladas por el Estado, las municipalidades, entidades autónomas y entidades de la iniciativa privada.
- Quienes obtengan ingresos mensuales hasta por Q.300.00 quetzales.

4.4. Formas de recaudación y la problemática existente

Es directamente en la tesorería de cada una de las municipalidades del país en donde debe de hacerse el pago del boleto de ornato, pero la ley establece también que las Municipalidades también podrán realizar la venta de documento, a través de los bancos del sistema y sus agencias, o con empresas privadas, con los cuales la correspondiente municipalidad suscriba los contratos respectivos, como ejemplo los supermercados y tiendas autoservicio.

La recaudación del boleto de ornato será efectiva, en beneficio de las municipalidades del país, todas las dependencias del Estado, instituciones descentralizadas o autónomas, y toda empresa en la cual se contrate los servicios de más de una persona, estará en la obligación de exigir la constancia de este pago.



Para los efectos del cumplimiento de la obligación, se observarán las siguientes reglas:

- Los propietarios de empresas individuales, los directores, gerentes, administradores, están en la obligación de solicitar el comprobante de pago y si el trabajador no contara con el mismo o lo hubiere pagado, pero no puede demostrarlo, deberá retenerle del salario o sueldo del mes de enero y a más tardar del de febrero, el importe que, de conformidad con lo devengado, le corresponda pagar.

- Cuando el importe del boleto de ornato es retenido, la institución que lo hubiere hecho, deberá enviar a la municipalidad respectiva, un listado de lo retenido, indicando los nombres de las personas a quienes se les hizo el descuento, así como el importe de los sueldos o salarios de cada uno. Este reporte debe hacerse dentro de los quince días de efectuada la retención.

De acuerdo a lo establecido por la ley, están obligadas al pago de este impuesto todas las personas guatemaltecas o extranjeras domiciliadas que residan en cada jurisdicción municipal; comprendidas entre los 18 y 65



años y los menores de 18 que de conformidad con el Código de Trabajo, tengan autorización para trabajar.

Todas las obras de infraestructura con las que cuenta cada municipio y que llevan a cabo las municipalidades, constituyen parte de los beneficios que los individuos que residen en ese territorio disfrutan, por lo que se debe contribuir con aportar los recursos necesarios para tales fines.

Siendo el boleto de ornato un arbitrio que todos los vecinos deben pagar anualmente, con la finalidad de contribuir al ornato del municipio donde residan, crea un conflicto en su recaudación, debido a que el sujeto pasivo de la obligación, esta definido como el guatemalteco o el extranjero domiciliado en Guatemala.

Al respecto la ley señala que su contribución será a favor de la Municipalidad del lugar en que reside el sujeto obligado, es decir la circunscripción territorial, en la cual tenga asentada su residencia. Los diferentes fenómenos que afectan el cumplimiento de la ley, tales como la explosión demográfica, la industrialización y el desarrollo comercial, no permiten tener un control de la totalidad de los sujetos obligados.



El hecho de que se de la movilización de la población a diversos lugares fuera del territorio municipal por razones de trabajo, conllevará a que en una sola empresa, laboren personas de diferentes municipios, lo cual dificulta la aplicación del contenido del Artículo 2 del Decreto 121-96 del Congreso de la República, debido a que en la mayoría de casos, se reside en lugares distintos del territorio donde nació la persona y donde se encuentra asentada su partida de nacimiento y su registro de cédula, por lo que al pagar o ser cobrado el boleto de ornato en lugar diferente al que nació, cuando desee realizar un trámite administrativo en dicha Institución Municipal, se le requiere el pago de otro boleto de ornato correspondiente a esa Municipalidad.

No se respeta el haber efectuado anteriormente ese pago, aún cuando se haya realizado en otra municipalidad, llevando a una doble contribución.

4.5. La recaudación por parte del patrono

Existe el conflicto relacionado con la aplicación y cumplimiento de la ley en su Artículo 7 literal b) del Decreto 121-96 del Congreso de la República, se impone al empresario la obligación de retener el importe del boleto de

ornato, a todo empleado que labore dentro de su empresa, aún cuando no sean residentes en ese municipio, por lo que el dinero retenido por dicho concepto, en muchas ocasiones no llega a cada municipalidad.

El que no se de recaudación del monto del boleto de ornato, afecta negativamente los fondos municipales, puesto que no permitirá cumplir con sus objetivos.

El sujeto pasivo es objeto de un abuso, debido a que debe hacer una doble contribución, en diferentes municipalidades, una del lugar de trabajo y otra donde tiene su residencia o es vecino.

Se puede establecer una persona que labore en el Municipio de Guatemala, pero que haya nacido en el municipio de Cuilapa del departamento de Santa Rosa.

En caso de que el vecino de la Municipalidad, viaje fuera del lugar de su residencia para laborar, le será exigido el pago del boleto de ornato en dicha empresa, por lo que al haberse descontado en la empresa y al necesitar cualquier documento de la Municipalidad requerir uno nuevo del



lugar donde se vive, se ve afectado en su economía al pagar nuevamente otro boleto.

4.6. La necesidad de viabilizar la forma de recaudación del ornato municipal

En el territorio nacional no existe un efectivo control de los contribuyentes de cada Municipalidad.

La población por los distintos aspectos de índole laboral, desarrollo urbano y descentralización de las fuentes de trabajo, no tiene conocimiento de los beneficios, así como de los perjuicios que representa para cada institución municipal, la falta de recaudación del arbitrio.

El cumplimiento de la ley, representa una dificultad para el empresario, al tener la obligación de retener el monto del boleto de ornato de cada trabajador, que no lo haya presentado ante el patrono, así como no se puede fiscalizar la efectiva distribución a cada ente municipal.



El hecho de que haya deficiencia en la aplicación y cobro del boleto de ornato, respecto al sujeto pasivo del pago, no brinda certeza ni garantía jurídica a las municipalidades de obtener los fondos para desarrollar el ornato del Municipio.

Es conveniente publicitar por cada administración municipal, las obras que se realizan producto del ornato municipal, dando a conocer los beneficios que representa el pago del boleto de ornato para cada Municipalidad. El que haya mejor forma de recaudación, permitirá la positividad que genere el determinar el lugar y forma de pago del boleto de ornato.

La recaudación del boleto de ornato y la determinación legal de que el pago realizado a una Municipalidad, libera de la obligación del pago en otra, aún cuando se requiera de un ente municipal, la realización de actividades administrativas, evitando con ello una doble contribución por pago de boleto de ornato.

Es importante además limitar la forma de adquirir el boleto de ornato, toda vez que el sistema utilizado, permite cumplir con el pago, pero no la efectiva recaudación por cada ente municipal.



Se hace determinar únicamente la recaudación del boleto de ornato únicamente en las municipalidades o bien en los bancos del sistema, estableciendo un número de cuenta para cada municipalidad según la entidad que haya extendido la cédula para que el vecino pueda realizar allí su pago.

El sistema bancario permitirá una eficaz recaudación, directamente a cada institución.

4.7. Propuesta de reforma

El ornato es una forma de colaborar de los ciudadanos con su municipio, que ayudara a mantener un ambiente natural mejor. Los ciudadanos deben cumplir con la cuota del pago de ornato.

Es necesario que la recaudación del boleto de ornato, sea eficaz, así como llegue a los entes municipales respectivos, toda vez, que los patronos en muchas ocasiones, retienen a sus trabajadores el monto de dicho arbitrio, sin embargo, no se tiene la certeza del traslado de los fondos a los entes



municipales, mucho menos, que lleguen los recursos a favor del municipio respectivo.

DECRETO NÚMERO __-2011

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que se hace necesario determinar una forma viable para la recaudación del boleto de ornato, el cual deben pagar los habitantes de un territorio determinado, estableciendo una forma práctica de recaudación directa de dichos recursos.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la literal a) del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:



ARTÍCULO 1. Se reforman los Artículos y del Decreto No. 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, los cuales quedan así:

ARTÍCULO 4. (Lugar de pago) El pago del boleto de ornato deberá hacerse únicamente en la tesorería de cada una de las municipalidades del país y en los bancos del sistema. Este pago podrá hacerse en efectivo o por medio de cheque. Cada municipalidad, tiene la obligación de aperturar un número de cuenta en cada institución bancaria y las municipalidades deberán publicar los datos respectivos para determinar una forma clara de recaudación.

Los patronos deberán que retengan el monto del boleto de ornato del salario de sus trabajadores, deberán depositarlo a la cuenta del ente municipal que corresponda.

El contribuyente que demuestre haber cancelado el boleto de ornato a favor de una Municipalidad, cualquiera que ésta sea, no puede ser obligado o requerido de un nuevo pago, por el trámite que desee realizar.

ARTÍCULO 7. (Exigibilidad) Para que esta recaudación sea efectiva, en beneficio de las municipalidades del país, todas las dependencias del Estado, instituciones descentralizadas o autónomas, y toda empresa en la cual se contrate los servicios de más de una persona, estará en la obligación de exigir la constancia de este pago. Para los efectos del cumplimiento de la obligación, se observarán las siguientes reglas:

a) Los directores, gerentes, administradores y/o los propietarios de empresas individuales, están en la obligación de solicitar el comprobante de pago y si el trabajador no contara con el mismo o lo hubiere pagado, pero no puede demostrarlo, deberá retenerle del salario o sueldo del mes de enero y a más tardar del de febrero, el importe que, de conformidad con lo devengado, le corresponda pagar.

b) En el caso de que hubiere sido retenido el importe del boleto de ornato, la institución que lo hubiere hecho, deberá enviar a la municipalidad respectiva, un listado de lo retenido, indicando los nombres de las personas a quienes se les hizo el descuento, así como el importe de los sueldos o salarios de cada uno. Este reporte debe hacerse dentro de los quince días de efectuada la retención. El patrono que realice la retención,



debe realizar el depósito a cada ente municipal en los bancos del sistema y remitir copia del depósito y del listado requerido en esta ley.

ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS _____ DÍAS DEL MES DE _____ DEL DOS MIL ONCE.

PRESIDENTE

SECRETARIO



CONCLUSIONES

1. En Guatemala el arbitrio de ornato, no cuenta con mecanismos eficaz de recaudación, ya permite a los patronos realizar el cobro del arbitrio, sin que exista un control respecto al traslado de los fondos al ente municipal, sin que se tome en cuenta la residencia de cada contribuyente.
2. El Decreto 121-96 del Congreso de la República, permite una diversidad de formas de recaudación del boleto de ornato, lo que no permite tener control de los cobros o percepción de los fondos que debiera recibir cada ente municipal, por lo que no se es eficaz y provoca que existan malversación de los fondos retenidos.
3. Los patronos no cumplen con el Artículo 7 literal B del Decreto 121-96 del Congreso de la República, puesto que no se remiten los fondos obtenidos por el pago del boleto de ornato, lo cual perjudica a cada ente municipal, al no obtener los recursos necesarios para atender las necesidades del municipio.



4. La división del territorio nacional en departamentos y municipios, así como la facilidad de trasladarse de un lugar a otro, en un tiempo corto, lo que perjudica la recaudación del arbitrio de ornato municipal, toda vez que se reside en un lugar y se trabaja en otra, lo que en muchos casos provoca la compra de boleto de ornato según el ente municipal.



RECOMENDACIONES

1. Que las municipalidades faciliten la recaudación del boleto de ornato por recaudación bancaria directa, para evitar el desvío de los recursos que cobran los patronos a sus trabajadores, porque evitará la retención indebida que realizan los patronos, en perjuicio de los entes municipales.
2. Que los legisladores, reformen el Artículo 7 literal b) del Decreto 121-96 del Congreso de la República, que faculta a los patronos en la recaudación del arbitrio de ornato municipal, porque existen dificultades para la recaudación del arbitrio municipal, sin que exista transparencia en el cobro del mismo.
3. Que las municipalidades coordinen el cobro del boleto de ornato únicamente con el sistema bancario guatemalteco, según el ente municipal del que se trate, para evitar que se desvíen los fondos recaudados, aperturando una cuenta bancaria por ente municipal, para realizar allí los depósitos en forma directa.



4. Que las municipalidades, informen a sus vecinos, las actividades y proyectos desarrollados por el pago del boleto de ornato, para que los contribuyentes, vean los beneficios y despertar la conciencia de los contribuyentes, de realizar el pago en la forma debida.



BIBLIOGRAFÍA

- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Argentina. Ed. Heliasta S.R.L. 1947.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Argentina; Ed. Heliasta S.R.L. 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala. Ed. En prensa. 1995.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala. Ed. En prensa. 1995.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala. Ed. Impresiones Gráficas. 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo y teoría de la administración**; Ed. Impresos Industriales. Guatemala. 1987.
- DROMI, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**, Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina, 1973.
- Diccionario municipal**. Guatemala. (s.e.) Municipalidad de Guatemala. 2005.
- Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000**. Estados Unidos. 1993-1999. Microsoft Corporation.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México. Ed. Porrúa, S.A. México 1981.



GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública guatemalteca.** Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC. (s.e.) 1989.

MONTANO, Agustín. **Manual de administración pública,** México D.F.; Ed. Litográfica Travera, S.A.1987.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** México, D.F. Ed. Heliasta. 1981.

Legislación:

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

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

Código Civil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106, 1964.

Ley del Arbitrio de Ornato Municipal. Decreto Número 121-96 del Congreso de la República de Guatemala. 1996.