

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

**INOPERANCIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA PARA  
LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER MUNICIPAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**RENÉ DAVID GONZÁLEZ MORALES**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, diciembre de 2012

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

DECANO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V:	Br.	Rocael López González
SECRETARIA:	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN  
TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic.	José Dolores Bor Sequén
Vocal:	Licda.	Blanca María Chocochic Ramos
Secretario:	Lic.	Rodolfo Giovanni Celis López

**Segunda Fase:**

Presidente:	Licda.	María Lesbia Leal Chávez
Vocal:	Lic.	Menfil Osberto Fuentes Pérez
Secretario:	Lic.	Guillermo Díaz Rivera

**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)



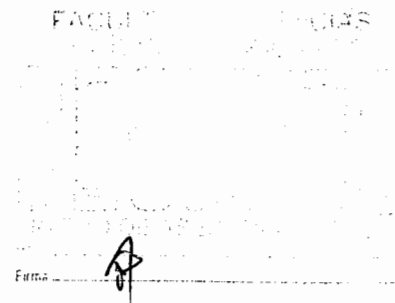
## BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL

**LIC. MIGUEL ANGEL IXCOY ROBLES**  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 4724

Avenida Elena y 16 calle 0-10  
zona 3 ciudad de Guatemala  
Tel. 2220-6875, 57867161

Guatemala, 12 de enero de 2,012

Licenciado  
Luis Efraín Guzmán Morales  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.



Licenciado Guzmán Morales:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle que por resolución dictada por esta Unidad fui nombrado Asesor de Tesis del Bachiller, RENÉ DAVID GONZÁLEZ MORALES. El postulante presentó el tema titulado " INOPERANCIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER MUNICIPAL". Remito a usted, para los efectos que estime pertinentes la transcripción del informe final del mencionado trabajo de investigación.

1. El trabajo realizado hace un resumen científico y técnico sobre categorías propias del derecho municipal y la eficacia de la administración municipal, en la gestión y ejecución de la inversión pública en proyectos de interés local a través del marco normativo competencial e institucional del sistema municipal guatemalteco.
2. Los métodos y técnicas de investigación empleados en la realización del trabajo de tesis fueron acordes. El **Método Analítico** define la importancia de la reforma del proceso de administración pública que opera bajo un sistema de desconcentración administrativa y no de descentralización. El **Método Deductivo** visualiza normativas jurídicas inoperantes y el hecho de encomendar a una Secretaria Ejecutiva de la Presidencia, la coordinación de la política, para el proceso de descentralización; y El **Método Inductivo**, señalo lo fundamental



de estudiar la aplicación del proceso de descentralización a través de una gestión progresiva y a escala local.

3. Con una redacción clara, precisa y con dominio de tema, se enfoca el proceso de descentralización de la administración pública. Con la hipótesis formulada, se comprobó y determino los efectos del proceso de desconcentración y la inoperancia normativa para un proceso de descentralización administrativa.
  
4. La contribución científica del trabajo, suma importancia al conceptualizar a la administración pública municipal a través del municipio como instrumento de gestión conjunta y concertada con la sociedad civil local para fortalecer procesos de planificación , organización dirección, control y coordinación con el gobierno central.
  
5. Con relación a las conclusiones y recomendaciones de la tesis, las mismas se redactaron de manera sencilla pero constituyen supuestos precisos; cabe citar que cuenta con la bibliografía adecuada y de actualidad.

Luego de haber recomendado cambios al trabajo de tesis del bachiller, **RENÉ DAVID GONZÁLEZ MORALES**; la investigación cumple con los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, al trabajo y lo remito a ése Decanato para los trámites posteriores.

Atentamente,



**Lic. MIGUEL ANGEL IXCOY ROBLES**

Abogado y Notario  
Colegiado 4724



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES


Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 02 de julio de 2012.

Atentamente, pase al LICENCIADO HÉCTOR APOLONIO COXAJ CUYUCH, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante RENÉ DAVID GONZÁLEZ MORALES, intitulado: "INOPERANCIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER MUNICIPAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "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".

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iy.



## BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL

**LIC. HECTOR A. COXAJ CUYUCH**  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 4492

Avenida Elena y 16 calle 0-10  
zona 3 ciudad de Guatemala  
Tel. 2220-6875, 5705-8536, 5672-99

Guatemala,  
18 de julio de 2,012

Dr. Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho.



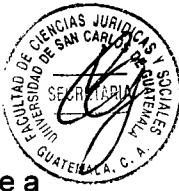
Dr. Mejía Orellana:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle que por resolución dictada por esta Unidad fui nombrado Revisor de Tesis del Bachiller, RENÉ DAVID GONZÁLEZ MORALES, y en esa virtud le informo: El postulante presentó el tema titulado " INOPERANCIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER MUNICIPAL".

De conformidad a lo preceptuado por el Artículo 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, es mi opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología de la investigación y de la contribución científica de la misma, que:

I) Con la revisión practicada al trabajo de tesis presentado, se constata que el contenido del mismo se ajusta a los requisitos exigidos y que su importancia radica en identificar: que la descentralización administrativa es guía sobre premisas de gobernabilidad, subsidiaridad y autonomía local, en la búsqueda del desarrollo y la legitimación de los actos administrativos municipales.

II) De la metodología: A través de un diagnóstico del marco conceptual se realiza una investigación de tipo exploratoria, del proceso de desconcentración a través de la tríloga o triada de leyes sobre descentralización: Código Municipal, Ley General de Descentralización y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y con aplicación del Método Jurídico se



evalúan criterios de conformidad al espíritu de la norma jurídica, una política que no responde a un proceso de descentralización de la administración pública. Con aplicación del Método Inductivo identificó el proceso de desconcentración hacia el gobierno municipal y con el Método Deductivo el procedimiento del proceso de la denominada descentralización de la administración pública del gobierno de la República de Guatemala.

III) Estructura una exposición clara sobre el análisis del concepto jurídico del Estado de Derecho, citando y ejemplificando sus momentos: Político, jurídico y electoral y la incidencia en el período de transición política hacia la democracia. Los objetivos planteados, determinaron y establecieron los fundamentos jurídicos que informan un proceso de desconcentración y no de descentralización en la administración pública. La hipótesis formulada se comprobó y determinó que la realidad nacional es la única que suministra bases para discutir, exponer y lograr el consenso social a través de una investigación permanente y la planificación nacional y local.

IV) De la contribución científica: La información permite reconstruir y estructurar teorías, principios y criterios de aplicabilidad en la administración municipal para ofrecer al funcionario municipal y vecino: a) un documento de consulta de naturaleza administrativo-jurídico de aplicabilidad local inmediata y confiable. b) Fortalecer las capacidades de negociación, propuesta e incidencia en las decisiones referentes al desarrollo local a través del municipio como instrumento de gestión conjunta y concertada con la sociedad civil local, mejorando su gestión pública municipal en coordinación con el gobierno central.

V) Las conclusiones y recomendaciones de la tesis, se redactaron de manera sencilla, acorde y bajo los contextos de inexistencia de un modelo de gestión descentralizado y de la falta de capacidad de gestión para el gobierno local.

VI) Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad, también se hizo referencia a hechos y fenómenos sociales que dan existencia a un derecho administrativo guatemalteco legislado en constante evolución.

Consecuentemente, en virtud de haber satisfecho las exigencias del suscrito revisor, derivadas del trabajo y por las razones expresadas, considero que es procedente emitir mi **DICTAMEN FAVORABLE**, sobre el trabajo presentado por el Bachiller RENÉ DAVID GONZALEZ MORALES; sugiriendo continuar su trámite, a efecto se ordene la impresión del mismo y, se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público.

Atentamente,

  
**Lic. Héctor A. Coxaj Cuyuch**  
Abogado y Notario Colegiado No. 4492

LICENCIADO  
**HECTOR APOLONIO COXAJ CUYUCH**  
ABOGADO Y NOTARIO

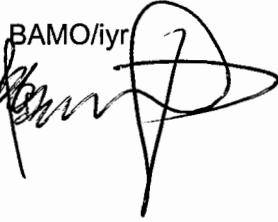


FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.

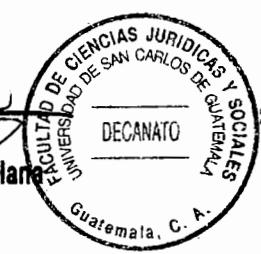


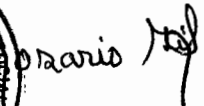
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de octubre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante RENÉ DAVID GONZÁLEZ MORALES, titulado INOPERANCIA JURÍDICA DE LA NORMATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER MUNICIPAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyr  


  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
**DECANO**



  
Ortiz  
A circular stamp from the Faculty of Law and Social Sciences, Universidad de San Carlos de Guatemala. The text around the border reads "FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES" and "UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, C. A.". In the center, the word "SECRETARIA" is written.





## DEDICATORIA

**A DIOS:**

Por permitirme creer en la construcción de un país democrático basado en la justicia social, el respeto a la persona y el pleno ejercicio de los derechos humanos a través de la participación, continua, organizada y comprometida de todos los pueblos.

**A MIS PADRES:**

Juan Alberto González Jiménez y Flora Isabel Morales de González, (Q.E.P.D.) por su gran amor y sus bendiciones.

**A MI ABUELA:**

Berta Margarita Cruz, (Q.E.P.D.) por sus oraciones, amor y confianza.

**A MI ESPOSA:**

Gloria Aracely López López de González, compañera amorosa y solidaria.

**A MIS HIJOS:**

David, Antonio, Isabel, Analy y Elizabeth, con mucho amor paterno.

**A MIS HERMANOS:**

Rudy, Mayra y Miriam. Con mucho cariño.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Una estructura del pensamiento y fuente de sabiduría.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala. Por el empoderamiento de los valores y el orgullo de ser San Carlista.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Marco jurídico institucional del Estado de Guatemala .....	01
1.1. De la administración pública central .....	02
1.2. Del nivel intermedio de la administración pública .....	04
1.3. Orden jurídico jerárquico .....	07
1.3.1. Orden jurídico funcional de aplicación.....	10
1.4. Descentralización .....	11
1.5. Desconcentración.....	12
1.6. La participación ciudadana en la descentralización.....	13

### CAPÍTULO II

2. Derecho municipal y su concepto.....	17
2.1. Naturaleza jurídica.....	18
2.1.1. Es un derecho autónomo.....	20
2.1.2. Es un derecho eminentemente público.....	20
2.1.3. Es un derecho realista y objetivo.....	21
2.1.4. Es un derecho profundamente democrático.....	21
2.2. Fuentes .....	22
2.2.1. La ley.....	23
2.2.2. La costumbre.....	24
2.2.3. La jurisprudencia.....	26
2.3. Ámbito de aplicación.....	28
2.3.1. Competencia constitucional.....	28



Pág

2.3.2. Competencia institucional.....	29
---------------------------------------	----

### CAPÍTULO III

3. Municipio y poder local .....	31
3.1. Concepto y contenido.....	33
3.1.1. Antecedentes históricos.....	35
3.1.2. Elementos del municipio.....	36
3.2. Marco legal.....	38
3.2.1. Naturaleza jurídica.....	39
3.2.2. Autonomía.....	40
3.2.3. Límites de la autonomía municipal.....	48
3.3. El Concejo Municipal.....	49
3.3.1. Atribuciones del Concejo Municipal.....	51
3.3.2. De gobierno.....	51
3.3.3. Administrativas.....	52
3.3.4. Financieras.....	52
3.3.5. De gestión de servicios.....	53

### CAPÍTULO IV

4. Los servicios públicos.....	55
4.1. Caracteres de los servicio públicos.....	55
4.2. Concepto de servicio público.....	56
4.3. Forma de prestación y gestión.....	57
4.3.1. Prestación directa.....	57
4.3.2. Las concesiones.....	57
4.4. Competencia.....	58



Pág.

4.4.1. Competencias propias.....	64
4.4.2. Competencias delegadas.....	65
4.4.3. Competencias recurrentes.....	66

## CAPÍTULO V

5. Política Nacional de Descentralización.....	67
5.1. Administración central y descentralizada.....	69
5.2. La organización administrativa.....	72
5.3. Plan de Ordenamiento Territorial.....	74
5.4. Marco constitucional y legal del proceso de descentralización.....	76
5.4.1. Algunas omisiones y errores de fondo y forma en el Decreto 12-2002.....	77
5.4.2. Insuficiencia y debilidad institucional y legal en el proceso.....	85
5.4.3. El Organismo Ejecutivo.....	86
5.4.4. Inoperancia normativa en algunas entidades descentralizadas y autónomas.....	89

## CAPÍTULO VI

6. Análisis de la situación del municipio y del gobierno municipal.....	91
6.1. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	92
6.2. Modernización y democratización de las municipalidades.....	94
6.3. El fortalecimiento municipal.....	95
6.3.1. Debilidades.....	96
6.4. El proceso de descentralización y el Decreto 14-2002.....	104
6.4.1. Regulación constitucional.....	104
6.4.2. Regulación legal.....	105
6.4.3. Inoperancia del proceso de descentralización en las competencias municipales.....	107



6.5. Análisis del proceso de descentralización y su impacto.....	108
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>111</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>115</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende aportar un material de consulta y apoyo para quienes tienen una vivencia cotidiana en el campo del derecho municipal, siendo el principal propósito del estudio, la identificación de los aspectos más relevantes del marco competencial y del trabajo institucional, que tienen una relación más directa con la descentralización y el fortalecimiento municipal.

La necesidad de clarificación y de precisión del marco jurídico, relacionado con las competencias y la descentralización, obliga a identificar cuáles son algunas causas por las que la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo del 28 de mayo del año 2005, y los Decretos números: 11-2002, 12-2002, y el 14-2002; no ofrecen un mecanismo jurídico que permita el fortalecimiento municipal y la transferencia real de poderes políticos a los municipios.

El problema es enfocado desde el andamiaje legal existente sobre la descentralización, su importancia como eje de desarrollo y de la legitimidad que posee el gobierno municipal, y su falta de capacidad real de gestión, planificación y ejecución en la infraestructura del municipio.

La hipótesis se estructuró en el generalizado equívoco de los conceptos de: Descentralización, desconcentración, delegación y autonomía; en ordenamientos jurídicos que son manejados por ministerios e instituciones públicas, que bloquean el proceso de descentralización de competencias y fortalecimiento de los municipios. La cual se logra probar en el cotejo jurídico de leyes que norman el proceso de las políticas de descentralización en la actualidad.

El objetivo general del presente trabajo, fue: identificar los principales postulados de la Legislación Municipal, doctrinas modernas, criterios de racionalidad y el sentido común de la ciencia jurídica; en la connotación y solución dilemática que



origina el proceso de descentralización y el rol de la gestión municipal.

Se estructura el estudio en seis capítulos: El primer capítulo, expone brevemente el marco jurídico institucional de la administración pública del Estado de Guatemala; abordando el capítulo segundo el tema de la conceptualización del derecho municipal, naturaleza jurídica y ámbito competencial en la administración pública; el capítulo tercero, desarrolla el ejercicio del poder local, competencias y representación del municipio; el capítulo cuarto, estructura los servicios públicos municipales, forma de prestación y la carencia de un plan nacional de ordenamiento territorial; el quinto, capítulo analiza la Política Nacional de Descentralización, marco constitucional y su incidencia en la política administrativa nacional; el capítulo sexto, proyecta la integración del análisis de la Política Nacional de Descentralización, dentro del proceso de modernización y democratización de las municipalidades, esgrimiendo sus debilidades y fortalezas tanto de aplicación como de conceptualización jurídica.

Los métodos de investigación utilizados, fueron: Sintético permitió hacer un análisis exhaustivo y riguroso de aquellos aspectos estrictamente necesarios para el contenido del presente trabajo. Inductivo: Con el análisis de la actividad pública desarrollada por algunos ministerios, se estableció que no coincide con su ámbito funcional existiendo traslape de funciones y competencias. Las técnicas de recopilación y procesamiento de datos utilizadas, fueron: Documental a través de bibliografía reciente y con el estudio y análisis de las leyes que rigen la presente investigación.

La investigación, determinó como problema fundamental del proceso de descentralización, la inexistencia de un modelo de gestión descentralizado, a través del cual se determine con precisión qué funciones va a seguir realizando la administración central y cuáles funciones se requiere transferir a los municipios.



## CAPÍTULO I

### 1. Marco jurídico institucional del Estado de Guatemala

La característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a si mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. La existencia del poder político se encuentra condicionado por la de un órgano independientemente, encargado de ejercer tal poder; el orden jurídico del Estado de Guatemala, fue creado por los guatemaltecos en la Constitución Política, y por lo tanto es un orden general, de aplicación en todo el territorio del Estado de Guatemala, que reviste observancia de obligatoriedad. “ El no acatamiento da lugar a las causales de ilegalidad, anti juridicidad e inconstitucionalidad, en el siguiente sentido: quien se aparte de las disposiciones previstas en la ley incurre en ilegalidad; quien utilice la fuerza y la discrecionalidad incurre en anti juridicidad; y quien actúe y tome decisiones contrarias a las normas y principios jurídicos constitucionales, incurre en inconstitucionalidad.”<sup>1</sup>

Así pues, las leyes en Guatemala son las encargadas de desarrollar el orden jurídico guatemalteco y como único ente creador del orden jurídico guatemalteco, figuran los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente.

---

<sup>1</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Teoría general y procesal. Pág. 15





## **1.1 De la administración pública central**

De conformidad a la Constitución Política de la República, radica el ejercicio de la función administrativa en el Presidente de la República al regular el Artículo 182: "Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo". Al detallar las funciones del Presidente el Artículo 183, la Carta Magna guatemalteca regula: "Son funciones del Presidente de la República: m) Coordinar en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación; n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo; q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley..."

Para ejercer la función administrativa el Presidente de la República, cuenta con un aparato burocrático que le permite atender las necesidades de la población. Esta estructura son los ministerios de Estado y las secretarías de la presidencia, cuyas funciones se detallan en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97).

La función administrativa del Presidente podría sintetizarse en la realización de las siguientes funciones:

- a) Nombramiento de funcionarios
- b) Organización de la vida nacional
- c) Inspección y vigilancia de los servicios públicos.



Los regímenes: Político electoral, administrativo, de control y fiscalización, financiero, y el municipal; forma a través de la cual, el Estado ha ordenado y organizado al territorio para facilitar la relación del gobierno con la población y para atender las responsabilidades.

La organización administrativa responde a criterios de máxima descentralización, en la medida en la que distribuye el poder en sentido vertical (nación, departamentos, municipios), y horizontal (Organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y de administración pública, en tanto lo público no se reduce a lo estatal, sino que reconoce la concurrencia de entes no estatales en la gestión del bien común; en cuanto al contenido, las funciones de la administración son: de garantía ( policía de seguridad, moralidad y salubridad ), de provisión (servicios públicos) y de fomento ( principio de subsidiaridad y promoción).

La división política del Estado guatemalteco, se encuentra contenida en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República, mientras que la división territorial en el 142 y la administrativa en el Artículo 224, este último divide el territorio nacional en departamentos y municipios, aunque deja abierta la puerta para el establecimiento de un régimen que incluya regiones o cualquier otro sistema, sin que esto menoscabe la autonomía municipal.

El departamento se define como cada una de las partes en que se divide el territorio del Estado para su administración; y la región es la delimitación territorial de uno o



más departamentos que reúnen 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.

## **1.2. Del nivel intermedio de la administración pública**

La Constitución Política de la República de Guatemala, es el texto legal que establece la división administrativa del Estado. El Artículo 224: "División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

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

La Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86), crea ocho regiones administrativas, sin embargo no hay autoridades al frente de las mismas, de suerte que dicha ley es vigente pero no aplicable. El jurista guatemalteco Hugo Calderón, expone: "Es necesario reformar esta ley puesto que con la creación de las regiones no se tomaron en cuenta aspectos importantes para su distribución, tales como las vías de



comunicación, costumbres, relaciones comerciales, infraestructura y otros importantes para el desarrollo de las regiones.”<sup>2</sup>

El departamento constituye la unidad territorial intermedia, en que se divide el territorio del Estado para su mejor administración. No goza de autonomía como el municipio, es parte del andamiaje administrativo del Gobierno Central, quien en el mejor de los casos puede organizar de forma desconcentrada la actividad administrativa, para acercar a la ciudadanía tanto la toma de ciertas decisiones como la provisión de servicios; constituye el nivel para lograr una adecuada coordinación entre las diversas dependencias del Organismo Ejecutivo con presencia en el territorio (ministerios, secretarías y entes autónomos) y entre éstos y los gobiernos municipales; también carece de competencias propias pues no constituye, como ya se dijo, una entidad autónoma como los municipios.

El departamento: “Es la entidad a la cual corresponde cumplir funciones administrativas de coordinación, de intermediación entre la nación y los municipios, complementariedad, de concurrencia o de subsidiariedad de la acción municipal, y de prestación de los servicios que determinan la Constitución y las leyes”.<sup>3</sup>

Al frente del departamento, la Constitución Política coloca la figura del gobernador; el Artículo 227 crea la figura: “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas

---

<sup>2</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 135

<sup>3</sup> Camilo Flores, Antonio. **Estudios de derecho administrativo y constitucional**. Pág. 515.

calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado”. Los Artículos constitucionales que establecen las calidades para ser Ministro de Estado es el 196 y 197.

Artículo 196. “Requisitos para ser ministro de Estado. Para ser ministro de Estado se requiere:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y
- c) Ser mayor de treinta años.”

Artículo 197. “Prohibiciones para ser ministro de Estado. No pueden ser ministros de Estado:

- a) Los parientes del Presidente o Vicepresidente de la República, así como los de otro ministro de Estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- b) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas no hubieren solventado sus responsabilidades;
- c) Los contratistas de obras o empresas que se costeen con fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas o del municipio, sus fiadores y quienes tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios;
- d) Quienes representen o defiendan intereses de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos; y



e) Los ministros de cualquier religión o culto.

En ningún caso pueden los ministros actuar como apoderados de personas individuales o jurídicas, ni gestionar en forma alguna negocios de particulares”.

El Gobernador tiene sus atribuciones detalladas en el Artículo 47 de la Ley del Organismo Ejecutivo, siendo la más importante: “...representar en su departamento, por delegación expresa, al presidente de la República.”

Una serie de leyes le otorgan funciones al gobernador departamental. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), en el Artículo 9 le confiere la presidencia y coordinación del Consejo Departamental de Desarrollo.

El orden jurídico, para efectos de estudio se distingue bajo dos contextos: el orden jurídico jerárquico, basado en la jerarquía normativa y en la relación que de ellas emanan; y, el orden jurídico funcional o de aplicación, cimentado en la aplicación de la norma jurídica.

### **1.3. Orden jurídico jerárquico**

La jerarquía de las normas jurídicas, es el grado de importancia que en relación de mayor a menor o de menor a mayor, les asigna el Estado para regular la vida societaria, de acuerdo con el modelo de Kelsen, la jerarquía normativa es necesaria, toda vez que



la validez de las normas inferiores se determinan conforme a las normas de superior jerarquía. La relación jerárquica existe siempre que haya superioridad de grado en la línea de competencia e igual competencia en razón de la materia entre el órgano superior y el inferior.

La jerarquía, comprende las facultades del superior de dirigir, controlar e intervenir al inferior; resolver conflictos del inferior y dictar normas generales que regulen al inferior de modo que las autoridades administrativas o judiciales, deben ceñirse a la ley fundamental, representada por la Constitución Política de la República, la que para su respeto, creó la competencia respectiva, cuyo centro de decisión es la Corte de Constitucionalidad, regulada entre los Artículos 268 al 272 de la misma Constitución, y lo específico en el Decreto 1-89 de la Asamblea Nacional Constituyente, bajo el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado.

Reglado en la Constitución Política, el principio de prevalencia o supremacía constitucional en el Artículo 204, ordena que toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República de Guatemala, prevalece sobre cualquier ley o tratado.

Pienso, que en la concepción del Estado moderno, el orden jurídico debe caracterizarse por el reconocimiento de derechos y libertades individuales, que deben ser respetados y garantizados por el Estado, sin su garantía no hay Estado de Derecho; para este caso la sustentación de los mismos, en la parte dogmática de la Constitución Política



de Guatemala, a partir del Artículo 3 al 46. La división del poder público en ramas con funciones separadas, cada una de ellas es independiente y no se pueden interferir.

La Corte de Constitucionalidad al interpretar el Artículo 141 de la Constitución Política de Guatemala, expone: “Los principio básicos del Estado de Derecho es la división o separación de poderes en que se atribuyen primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes (legislar); al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se sometan a su conocimiento y al Organismo ejecutivo la facultad de gobernar y administrar”, y en el Artículo 142 de del citado cuerpo legal supremo, también se hace referencia a la no subordinación entre los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El establecimiento de un ordenamiento jurídico jerarquizado, deben ser por lo tanto respetados por los inferiores, cabe citar que el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, acuña la evolución del acto administrativo.

Con el apareamiento del Estado de Derecho o Estado Constitucional, se han impuesto principios, como el principio de legalidad (Artículos 154 y 239 de la Constitución Política de la República), dicho principio establece que el funcionario no puede emitir un acto sin la existencia de una norma legal que le autorice al funcionario para poder actuar.





Otro principio importante es el de juridicidad, (Artículo 221 también de la Constitución Política de la República) en el cual el funcionario, a falta de una norma puede aplicar los principios del derecho administrativo (justicia administrativa).

### **1.3.1 Orden jurídico funcional de aplicación**

Cuando el orden jurídico atribuye al Estado una competencia, ésta se integra y exterioriza por funciones en virtud de esa competencia, “El Estado está facultado o legitimado para cumplir sus fines y obligado a hacerlos cumplir.”<sup>4</sup>

Es una relación jurídica administrativa interna, que vincula entre sí los órganos de la administración, mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad de acción. Se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo.

El poder jerárquico se da en la centralización y en la desconcentración. Se dice que un Estado es centralista cuando el órgano superior (Organismo Ejecutivo), mantiene sin limitación ni disminución la competencia o facultad de dirección y control sobre todas las instituciones y dependencias que forman la administración pública.

---

<sup>4</sup> Rendón Huertas, Teresita. **Derecho municipal**. Pág. 317



#### **1.4. Descentralización**

Significa que el gobierno municipal (estatal en los países federados), tiene la tutela o control de las facultades, programas y recursos; además posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política, y no se halla bajo el control jerárquico del que traslada las facultades. En la descentralización se ejerce lo que se llama control administrativo.

La descentralización administrativa o de gobierno, es una actividad que se da dentro del Estado. Cuando una actividad se traslada a un órgano que no es parte del Estado, por ejemplo a una organización de la comunidad o bien a una empresa. Cuando la descentralización tiene lugar con personas particulares, se denomina privatización, este tipo de actividad administrativa sale completamente del control del Estado.

Si se trata de organizaciones que no tienen finalidad de lucro o ganancia, como una organización comunitaria, hay una privatización social. Si la actividad se traslada a una empresa o institución lucrativa, se estará ante una privatización de mercado.

Pero si el gobierno delega una parte de su autoridad y de sus atribuciones para la prestación de un servicio de utilidad general, a personas particulares, sean éstas con o sin fines de lucro, lo que existe es una concesión.



## 1.5. Desconcentración

Es otra forma de distribuir funciones entre diferentes órganos, pero sin entregar el poder de decisión, esto significa traslado de competencias administrativas a un órgano inferior o subordinado del gobierno central.

El citado orden jurídico de aplicación: “Es un mecanismo operativo basado en dos principios: Principio de aplicación preferente, en donde la administración pública obligatoriamente, con preferencia, aplica las leyes (Decretos del Congreso de la República), reglamentos y acuerdos de naturaleza administrativa, y el principio de aplicación supletoria: En la cual La administración pública supletoriamente y por excepción, aplica, las leyes civiles a fin de encontrar soluciones de estricto derecho. Este principio permite la aplicación supletoria de la Ley del Organismo Judicial, Código Civil, incluyendo la Constitución Política y el derecho “. <sup>5</sup>

Entidades descentralizadas y autónomas: Se infiere que, la descentralización es una de las principales estrategias del proceso de democratización, conceptualizándose en una distribución del poder del Estado, que se lleva a cabo mediante la transferencia de competencias y de recursos financieros del gobierno central a los gobiernos autónomos municipales.

---

<sup>5</sup> Castillo González. Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I. Pág. 23



De acuerdo con la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, Artículo 2 : “Se entiende por descentralización: el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

#### **1.6. La participación ciudadana en la descentralización**

En el capítulo V Artículo 17 y 18 de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, plantea que: “La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización”.

Asimismo, se reconoce el derecho de las organizaciones comunitarias para participar en la relación de obras programas y servicios públicos de su comunidad en coordinación con las autoridades municipales.



En el Código Municipal Decreto 12-2002, Artículos 63 al 66, se da fundamento legal a la consulta a los vecinos, consulta a las comunidades o autoridades indígenas del municipio y modalidades de esas consultas. Representando el municipio el escenario mejor delimitado, donde el individuo y otros sectores sociales plantean las demandas de satisfactores sociales para su desarrollo y bienestar.

En el caso guatemalteco; la construcción y la consolidación de un verdadero Estado social, multiétnico, democrático de derecho, es uno de los más grandes retos durante las primeras décadas del Siglo XXI, como única manera para hacerle frente con relativo éxito al gran atraso nacional, y a los grandes desafíos y oportunidades de la integración centroamericana, latinoamericana y al imperio de la globalización.

Soy del criterio, de considerar, como elementos sustantivos del nuevo Estado democrático multiétnico de derecho, entre otros: Estricto cumplimiento de los derechos humanos, descentralización política y territorial del poder público, la formación y desarrollo de la ciudadanía, el estricto cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales con enfoque público e irrenunciable.

Con la descentralización política y territorial del poder público, las corrientes ideológicas encaminadas a la modernización del Estado y democratización de las sociedades, la estructuran como un componente clave para ambos propósitos; porque ésta se enmarca en premisas de gobernabilidad, subsidiaridad y autonomía local para



la búsqueda del desarrollo, disminución de la pobreza, legitimación de las decisiones, acercando los servicios a la población y la eliminación de la exclusión a todo nivel.

En Guatemala, la Constitución Política de 1986, otorga una significativa importancia a los municipios, a los cuales mantiene su autonomía reconocida en la Constitución Política de 1945; y partir de los años ochenta, ante la creciente debilidad de los Estados centralizados para resolver las demandas de la población, irrumpe en la región latinoamericana un movimiento a favor de la descentralización territorial, en el sentido de transferir competencias y servicio en el ámbito local.

Experimentado en el país, logros importantes en los últimos años, como resultado de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de 1986, ya que en el 2002 los Organismos Legislativo y Ejecutivo emitieron la normativa legal y reglamentaria para implementar lo ordenado en la Constitución Política de la República, en cuanto a la obligación del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, emitiéndose en el Decreto 14-2002, La Ley General de Descentralización y las reformas de la Ley de Consejos de Desarrollo y Código Municipal.

La descentralización; es un fenómeno administrativo que consiste en transferencia de poderes, de un órgano llamado transfiriente a un órgano llamado transferido. La transferencia de poderes cuando se le hace a un órgano que no tiene personalidad jurídica se le llama desconcentración, y cuando la transferencia se hace en virtud de la



creación de un órgano distinto al trasfiriendo, se le denomina descentralización funcional, y ésta se materializa a través de los institutos autónomos del Estado.

Se transfieren competencias (potestades administrativas), es decir, que se transfiere la posibilidad de que ese órgano pueda prestar servicios públicos, actividad que consiste en satisfacer necesidades colectivas o individuales, de forma directa e inmediata. Se transfieren mediante una ley, porque todo lo que se refiere a creación de servicios públicos es materia de reserva legal.

La descentralización, es fundamentalmente una transferencia de competencias, que para efectos de estudio se puede dividir en: Descentralización territorial; en donde el órgano descentralizado es creado por ley, tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y sus autoridades son elegidas por votación popular; y la descentralización funcional; en la cual el órgano descentralizado es creado por ley, tiene patrimonio propio, pero sus autoridades no son elegidas por votación popular.

Desconcentración: El órgano desconcentrado puede ser creado tanto por ley, como por un reglamento orgánico. Tiene autonomía funcional, de gestión y financiera, pero no tiene personalidad jurídica.



## CAPÍTULO II

### 2. Derecho municipal y su concepto

“El conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”<sup>6</sup>

Cabe citar para efecto de conceptualizar el derecho municipal, el criterio de las escuelas o corrientes dominantes, que estudian su naturaleza jurídica.

Para la Escuela Publicista, explica el profesor Rafael Bielsa, citado por Antonio María Hernández, que: “ Es muy distinto suponer un derecho administrativo municipal, de sostener la existencia de un derecho municipal, que si se constituye por preceptos o principios de derecho administrativo generales aplicables en la esfera municipal, no se trata por eso de normas específicas que constituyan un derecho autónomo, con carácter propio y diferentes, sino de principios generales y a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no autónomo.”<sup>7</sup>

Alcides Greca, define: “Que es un conjunto de principios legales y normas de Jurisprudencia referida a la integración, organización y funcionamiento de los

---

<sup>6</sup> Hernández, Antonio María. **Derecho municipal** Pág. 19

<sup>7</sup> *Ibid.* Pág. 19





gobiernos locales.”<sup>8</sup>

Entendiéndose que su estudio involucra la organización institucional y sus elementos constitutivos del órgano primario del Estado provincial y del nacional.

Por la Escuela Autonomista; Inés de Olivera, explica que: “El derecho municipal, se podría definir como el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, puesto que atañe a las respectivas relaciones, en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal, es decir que se trata de un derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis”.<sup>9</sup>

Considerando en tanto, al derecho municipal como un derecho especial y no una rama especial del derecho administrativo, sostienen que el derecho administrativo, se presta por sus contornos rígidos más a la síntesis que al análisis, con normas emanadas del poder con naturaleza política, en contraposición a las del derecho municipal, que son técnicas por excelencia.

## 2.1. Naturaleza jurídica

La palabra, naturaleza proviene del latín naturales y significa según las acepciones

---

<sup>8</sup> Hernández. Ob. Cit. Pág. 20

<sup>9</sup> *Ibíd.* Pág. 21



que creo más apropiadas a este enfoque: “Esencia y propiedad característica de cada ser y virtud, calidad o propiedad de las cosas.”<sup>10</sup>

En el estudio de la naturaleza del derecho municipal, se encuentran dos corrientes dominantes: La Publicista y La Autonomista. La primera, es estructurada por quienes son del criterio que pertenece al derecho constitucional, sosteniendo que el derecho municipal, no es más que una parte especializada del derecho administrativo, entre sus más connotados defensores, los autores de la Escuela del Litoral. En esta misma línea, se tiene a los estudiosos que lo ubican dentro de la rama del derecho político.

Al contrario de lo anterior, la corriente autonomista, se encamina a reconocer, afirmar y defender la autonomía del derecho municipal, que sostiene, la no subordinación directa a los principios de otras ramas de la ciencia del derecho.

El derecho municipal, mantiene estrecha interrelación con la teoría del Estado, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho mercantil, derecho tributario, etc., puesto que ha adoptado conceptos y recogido principios para crear su propia estructura; comparto el criterio de la corriente autonomista, que para efectos de estudio sobre el municipio debe perfilarse una autonomía, lo que permite que las municipalidades guatemaltecas estén facultadas para ejercer políticas propias, de conformidad a lo estipulado en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que reconoce que los municipios de Guatemala, son

---

<sup>10</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española. Pág. 1970



instituciones autónomas. Sin embargo, existe la obligación de coordinarse con el Organismo Ejecutivo, por el principio de jerarquía normativa y los de imperatividad y legalidad recogidos en los Artículos 152 y 153 del referido ordenamiento constitucional. Tener una definición de derecho municipal, involucra identificar sus propias características, tales como:

### **2.1.1. Es un derecho autónomo**

Como una consecuencia de lo antes expuesto en líneas anteriores, se puede deducir que una de las características del derecho municipal es su autonomía, es decir que como tal constituye una rama independiente, con su propio campo, dentro del conjunto que forman los derechos especializados más o bien dicho las disciplinas jurídicas especiales. Artículo 253 de la Constitución Política de la República y el Artículo 3 del Código Municipal.

### **2.1.2. Es un derecho eminentemente público**

Especialmente en Guatemala, se afirma esto, dadas las tristes condiciones de atraso y abandono en que se encuentran hasta la fecha, municipios que no pueden cubrir la prestación de los servicios públicos básicos y de las políticas actuales del gobierno y el marco jurídico-administrativo, en lo concerniente a la mejora de los recursos económicos municipales dentro de una política de fortalecimiento municipal.



### **2.1.3. Es un derecho realista y objetivo**

Se analiza que es un derecho realista porque sitúa al ciudadano dentro de su propio y verdadero ambiente, ejerce la administración pública, examina y regula la prestación de los servicios públicos; haciendo énfasis en su carácter consuetudinario como vía de resolución en conflictos sociales, tomando de manera preferente los intereses generales y prevaleciendo sobre los intereses de particulares.

### **2.1.4. Es un derecho profundamente democrático**

Al estar orientado a obtener la dignificación del ciudadano, porque la historia ha demostrado que durante muchos años, ha sido la inspiración instintiva y consciente de los pueblos este régimen de convivencia humana.

Los cargos políticos dentro de las municipalidades son elegidos directamente por los vecinos, el Artículo 254 de la Constitución Política de la República, estipula: "... que el gobierno municipal será ejercido por un consejo el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos...", condición que repercute en su legitimidad y democratización en el ejercicio de su gobierno local.

Defino que : El derecho municipal, es una rama del derecho público, integrado por un conjunto de principios, teorías, leyes y disposiciones generales, que norman la

organización y la estructura del municipio, garantizando la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos en el ejercicio de una autonomía de carácter político y técnico administrativo.

## 2.2. Fuentes

Al hablar de las fuentes del derecho en sentido general, hay que hacer la distinción entre fuentes formales, reales e históricas, es decir, los procesos y manifestaciones de las normas jurídicas, los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas y los documentos que encierran el texto de una ley y conjunto de leyes. Al objeto que ocupa, interesa referirse especialmente a las fuentes formales del orden jurídico positivo; a este respecto la opinión más generalizada acepta como fuentes del derecho: La legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

Particularizando acerca del derecho municipal, se denota que los autores difieren más o menos en cuanto a la determinación de las fuentes que motivan la integración de esta rama del derecho. Pero se sustenta el criterio, que las fuentes del derecho municipal, siguen siendo las mismas que nutren al derecho en general: La ley, la jurisprudencia, la costumbre o el uso, la doctrina y los principios generales del derecho.

La costumbre y el uso solo tienen valor legal, cuando expresamente se los otorga la ley, en casos determinados por la misma. Lo único discutible, sería la jerarquización de ellas, pero en términos generales y sin que esto borre excepciones, en orden a su



importancia, deben enumerarse así: La ley (en sentido amplio, reglamentos, etc.), la jurisprudencia, la costumbre (en su más amplio sentido, costumbre, uso, práctica), la doctrina y los principios generales del derecho.

La especialidad del derecho municipal, está producida precisamente por una serie de realidades físicas y sociales que condicionan la administración y el ejercicio del gobierno del municipio; y que de esta especialidad han de resultar principios generales, propios del derecho municipal y que son los que han inspirado las disposiciones o leyes municipales del producto de una facultad legislativa delegada de conformidad al Artículo 253 último párrafo, de la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **2.2.1. La ley**

En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales; se puede definir como producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Es sin lugar a dudas la principal fuente del derecho, tanto si se estudia éste de manera general como si se particulariza su conocimiento a una de las ramas que lo componen.

### 2.2.2. La costumbre

Es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente. “El derecho Consuetudinario es el derecho basado en la costumbre, cuyo organismo sancionador y legislador es la propia comunidad. Por lo tanto, es más efectivo de aplicar en aquellas comunidades y sociedades donde existe una forma particular de ordenación y regulación social.”<sup>11</sup>

De acuerdo con la llamada teoría romano-canónica, la costumbre tiene dos elementos, subjetivo y objetivo: “..Condiciones o elementos del Derecho Consuetudinario: Subjetivo: requiere la convicción de obligatoriedad de esos usos, la conciencia común de la validez de las normas consuetudinarias, y que en términos técnicos se denomina *opinio juris seu necessitatis*. Objetivo: serie de usos sociales repetidos en forma constante, durante largo tiempo, lo que en términos jurídicos se designa como *inveterata consuetudo*.”<sup>12</sup>

La convicción de la obligatoriedad de la costumbre, implica la de que el poder público pueda aplicarla, inclusive de manera coactiva, como ocurre con los preceptos formulados por el legislador.

En esta materia la costumbre tiene una relevancia de primer orden; el realismo del derecho municipal, consiste precisamente en esa cuidadosa atención que presta a

---

<sup>11</sup>Pereira Orozco, Alberto. *Nociones generales de derecho*. Pág. 149

<sup>12</sup> *Ibid.* Pág. 53

todas y cada una de las distintas regiones del país, en donde se presentan los problemas que tiende a resolver, Guatemala contempla una serie de factores influyentes poderosamente en la costumbre y ambiente general de cada núcleo de población del municipio.

La Constitución Política de la República, norma en el Artículo 58, la identidad cultural: “Se reconoce el derecho de las personas y de la comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres” , y en el Artículo 66 la protección a grupos étnicos, “...Guatemala, está formada por diversos grupos étnicos...El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbre, tradiciones, formas de organización social...”.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aceptado y ratificado por el Estado de Guatemala, en el Artículo 8 regula:

- 1) “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario.
- 2) Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos...”



Un derecho reconocido no necesita ser probado; soy del criterio que la costumbre y las tradiciones aplicadas por las propias autoridades indígenas no necesitan ser probadas; extremo que sí figura en el párrafo segundo del Artículo 2 del Decreto 2-89 Ley del Organismo Judicial; pues de conformidad con el citado Artículo 66 de la Constitución Política, el Estado de Guatemala, reconoce y respeta las formas de vida, costumbres, tradiciones, así como la formas de organización social de los pueblos indígenas, cuyo fin es mantener los factores que tiendan a conservar su identidad, entendiéndose ésta como el conjunto de elementos que los definen y, a la vez, los hacen reconocerse como tal.

### **2.2.3. La jurisprudencia**

Cuando se hace el estudio de la jurisprudencia como fuente formal del derecho municipal, se refiere al significado que tiene esta palabra al utilizarla para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de ciertas autoridades encargadas de la aplicación de la materia municipal; pero es bien sabido que la legislación, no otorga ningún carácter obligatorio a dichos principios y doctrinas, como tampoco le reconoce obligatoriedad a la jurisprudencia en ninguna de las otras ramas del derecho; por eso al hablar de la jurisprudencia como fuente indirecta de esta rama del derecho, se entiende funcionando con un carácter interpretativo de la ley, ya sea reconociendo la validez de una costumbre o la conveniencia de aplicar un determinado principio del derecho.



El sistema legal, necesariamente debe adecuarse a la realidad social, ello presupone una clara conciencia del fenómeno de dislocación en el desarrollo, mientras un sector de la población requiere instrumentos modernos, flexibles y operativos, tales como el fideicomiso, una bolsa de valores, legislación sobre instrumentos de créditos modernos, el sector campesino, requiere de instrumentos apropiados a su realidad socio-económica, misma que impone un ausentismo en el desarrollo, en razón del divorcio entre la ley y la realidad socio-económica, entre el aforismo colonial: La ley se respeta pero no se cumple, y el precepto legal : Ante la ley todos son iguales.

Es necesario subrayar que los Artículos 2 y 3 de la Ley del Organismo Judicial, doctrinalmente se define dentro de la antigua tradición y concepción del Estado mono cultural romanista, ignora por completo la existencia y respeto de otras culturas frente a la cultura del grupo dominante, y un arcaico concepto de igualdad ante la ley, que no considera la diversidad de situaciones e identidades, y tampoco reconoce la dignidad ni las necesidades propias o específicas de otros grupos sociales que se diferencian por su cultura, religión, etc.

La Ley del Organismo Judicial, se encuadra dentro de la vieja concepción de los sistemas romanizados, al normar que la producción legislativa es la única fuente formal del derecho, excluyendo de un tajo toda posibilidad de fuentes distintas, como la costumbre de los pueblos, que conforman la nación.

### **2.3. Ámbito de aplicación**

Soy de la opinión, que el contenido del derecho municipal debe contemplarse desde un doble punto de vista: un aspecto general y otro especial. En el aspecto general: Se puede ubicar dentro de esta parte, el concepto del derecho municipal, la definición, la discusión acerca de su autonomía, las características del derecho municipal, sus relaciones con otras disciplinas y sus fuentes.

Para el aspecto especial o bien lo que se ha llamado el ámbito del derecho municipal; se estima, esencialmente variable y distinto en cada país, abarca el estudio de los problemas relacionados con el espacio, tiempo, modo y forma de la prestación de los servicios públicos, siendo determinante para la administración municipal, el ciudadano y su entorno social dentro de un ordenamiento territorial.

Con respecto al aspecto especial, se propone que el ámbito del derecho municipal en el medio puede ser estudiado a través de la competencia constitucional, y la competencia institucional.

#### **2.3.1. Competencia constitucional**

Las competencias de la municipalidad proceden por delegación del Estado-nación, en virtud de una división administrativa y son desempeñadas con autonomía política,



financiera y administrativa en el respectivo territorio municipal, como organización pública descentralizada.

La municipalidad, coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado-nación y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Criterio sustentado en el segundo considerando del Decreto 12-2002, al regular: “Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel del Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local y que la administración pública será descentralizada...”

### **2.3.2. Competencia institucional**

La Constitución Política de la República, en el Artículo 253, norma: “... 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 en su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos emitirán las ordenanzas y reglamentos correspondientes.”

Es decir cada municipio, a través de sus propias decisiones, irá determinando y cumpliendo, sus fines propios en la medida que vaya desarrollando sus funciones, capacidades y aptitudes.



Las competencias municipales están reguladas en el Código Municipal, Decreto 12-2002, en el título III, sobre gobierno y administración del municipio, en el capítulo I y Artículo 33. 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 los recursos”.



## CAPÍTULO III

### 3. Municipio y poder local

Sobre el origen del municipio, se tienen opiniones encontradas, pues hay quienes sostienen que su origen radica en los albores de la civilización y sustentan un surgimiento natural y no intencionado de diversos núcleos familiares, que dan origen y crean necesidades comunes que precisan resolver, regular y administrar, otros más, son del criterio que simplemente fue creado como una ficción jurídica, una institución creada por la ley y en consecuencia sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.

En el ordenamiento jurídico, figura como una institución autónoma de derecho público que administra un municipio, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de sus fines, en los términos legales establecidos. Calidad acreditada y legitimada según Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 15 inciso uno del Decreto Ley 106 Código Civil; y, Artículo 7 del Decreto 12-2002 Código Municipal.

Se puede argumentar, que es un órgano descentralizado territorialmente, de conformidad al Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y según el Artículo 33 del Decreto 12-2002 Código Municipal; le corresponde el gobierno y la administración del municipio.



El municipio, o también llamado Municipalidad, en la estructura jurídica no ha sido una realidad perfecta; al no sustentarse la transferencia real de poderes políticos a las municipalidades, ni el ejercicio del desarrollo de capacidades de gestión propia y permanente, así como la captación de recursos financieros suficientes para el ejercicio de la administración del gobierno local, siendo un gran obstáculo para la innovación institucional que precisa para la consolidación de la democracia, de un proceso real, de desarrollo integral y sostenido del país, que aumente el grado de bienestar colectivo, de participación y representatividad local.

En relación con el ejercicio del poder en los municipios, la Constitución Política de la República, regula en el Artículo 254, que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales.

Esta conformación indica que en los municipios los gobiernos son colegiados, ya que se produce un gobierno entre sus integrantes. Dichos representantes son electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Se dice, que: "éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativa y culturales."<sup>13</sup>

El municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de

---

<sup>13</sup> Hernández Gaona, Pedro Emilio. *Derecho municipal*. Pág. 151

descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derechos administrativos llaman, descentralización por región.<sup>14</sup>

### 3.1. Concepto y contenido

El diccionario de derecho constitucional, de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala; define a la Municipalidad como una “Institución política representativa, encargada de la gestión de los intereses de una colectividad, que Estando dotada de autonomía, personalidad jurídica y capacidad para el desempeño de sus funciones, supone el ente básico local de la organización territorial del Estado.”<sup>15</sup>

“Municipalidad, es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.”<sup>16</sup>

Por lo expuesto se analiza que el municipio, es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* Pág. 151

<sup>15</sup> Ernesto Richter, Pablo Ernesto. *Diccionario de derecho constitucional.* Pág. 110

<sup>16</sup> Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.* Pág. 1511





El Código Municipal Decreto 12-2002, en el Artículo 2, define la naturaleza del municipio, y dispone: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos...”

Y manifiesta además, que el municipio: “...se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo; y que se encuentra organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

De conformidad al ordenamiento jurídico antes referido, en el Artículo 5, los municipios actúan o deberían de actuar mejor dicho, de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria.

Regula, en el Artículo 55 del Decreto 12-2012, que: “El gobierno municipal deberá reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas y sus propias formas de funcionamiento”, también se reconocen las alcaldías comunitarias y auxiliares como entidades elegidas y representativas de las comunidades; elección que se hará conforme a los principios, valores, procedimientos y tradiciones propias. Artículos 56-59 del citado Decreto.

Sin embargo, las autoridades indígenas, constituyen un poder sin regulación suficiente en la legislación municipal guatemalteca, y en consecuencia las decisiones de las autoridades indígenas no disponen de un cauce para su reconocimiento por el Estado a pesar del papel que representan para mantener el orden social.

Convendría solventar esta situación mediante normas reguladoras de la autoridad y alcaldía indígena, a fin de establecer los límites y alcances del derecho consuetudinario, cultural o indígena, y se armonice con el derecho positivo nacional, en el entendido que el primero de los mencionados solamente puede ser aplicado en comunidades totalmente indígena, a los miembros de su comunidad, siempre y cuando como lo establece el Convenio 169 de la OIT, de manera que no riña con los derechos humanos ni con la normativa constitucional del país.

### **3.1.1. Antecedentes históricos**

Está claro que la Municipalidad es el gobierno en los 335 municipios en que se divide política y administrativamente Guatemala, y que políticamente, es el segundo nivel de gobierno en la república, lo cual supone un estatus privilegiado como ente emisor y trasmisor de las decisiones y políticas públicas de nivel local.

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, incorpora por primera vez en la historia constitucional de Guatemala, dos mandatos relativos a la descentralización:

Promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa; para lograr un adecuado desarrollo regional del país, según el Artículo 119 inciso b; y, que la administración será descentralizada, de conformidad a lo preceptuado por el Artículo 224 de la referida Carta Magna. Adicionalmente en el Artículo 76, del citado cuerpo

normativo regula que: “La administración del sistema educativo será descentralizada y regionalizada...”

El Estado permitió que la Municipalidad pudiera apreciarse como una administración pública local, regida por un gobierno autónomo al que junto con el gobierno central, le correspondía ejercer el poder público y cumplir las responsabilidades del Estado en el municipio guatemalteco.

### **3.1.2. Elementos del municipio**

“El municipio es la menor circunscripción político-administrativa y la unidad básica de la organización territorial del Estado...”; norma el Artículo 2 del Código Municipal al definir el municipio; y en el Artículo 8 del mismo cuerpo legal, le integra siete elementos básicos, los cuales se conceptualizan de la manera siguiente:

#### **➤ La población**

Está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

#### **➤ El territorio o distrito territorial**

Es la circunscripción territorial en donde ejerce autoridad un Concejo municipal. La circunscripción territorial, es continua y por ello integra con las distintas formas de



ordenamiento territorial que acuerde el Consejo municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad.

➤ **La autoridad**

Ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de comunidades de su circunscripción.

➤ **La comunidad organizada**

Los vecinos podrán, organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales. Agrupándose para defender sus intereses sectoriales, comunitarios, políticos, económicos y sociales, fundados en el ordenamiento jurídico municipal y en el derecho consuetudinario del lugar.

➤ **El patrimonio del municipio**

Es la totalidad de bienes, naturales, étnicos, culturales y humanos, obligaciones demás recursos con que cuenta el municipio, sirviendo de base para la identidad municipal y su desarrollo.



## ➤ **Capacidad económica**

El municipio debe ser capaz de sostenerse y desarrollarse por sí mismo, con sus rentas, tasas y tributos; de forma complementaria aprovechar, la cooperación intergubernamental o internacional. Los ingresos de la Municipalidad serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

### **3.2. Marco legal**

Se identifica el marco legal sobre el régimen municipal plasmado en el capítulo VII de la Constitución Política de la República de Guatemala, entre los Artículos 253 al 262, en el Código Municipal Decreto 12-2002 en cuanto a organización, gobierno, administración, competencia y funcionamiento, en la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, en cuanto al traslado de competencias administrativas, económicas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio.

Ley de Servicio Municipal, se regulan relaciones laborales de los funcionarios y empleados de la Municipalidad. El Artículo 134 de la Constitución Política de la República, preceptúa que: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado”. También regula que la autonomía fuera de los casos especiales contemplados, en la Constitución, se concederá únicamente cuando se estime indispensable para que la entidad tenga mayor eficiencia y pueda cumplir mejor con sus fines.

### **3.2.1. Naturaleza jurídica**

El Artículo 7 del Código Municipal Decreto 12-2002, establece: “El municipio como institución autónoma de Derecho Público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos...” Regula el Artículo 134 de la Constitución Política de la República, que: “Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

#### **➤ Personalidad del municipio**

El Estado les reconoce personalidad jurídica distinta de sus miembros; y siendo la condición que el derecho exige y confiere para formar parte del mundo jurídico. Presupuesto jurídico reglado en el Artículo 15 del Decreto Ley 106 Código Civil, en donde se reconoce como persona jurídica, al Estado, municipalidades, iglesias y demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley.

#### **➤ Fines del municipio**

El bienestar general o el bien común y dar cobertura a las necesidades colectivas de sus habitantes, se da a través de la prestación de servicios públicos. Se conceptualiza, al servicio público como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas.



Denominando servicios directos: Aquellos que organiza y mantiene el Estado, e indirectos: los que prestan particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios en caso de necesidades.

En el caso del municipio, los Concejos municipales, son quienes pueden decidir si prestan los servicios en forma directa, es decir que los atienden a través de sus propias oficinas administrativas. También pueden darlos en concesión, lo que significa encargar personas particulares, que pueden ser individuales o jurídicas, la administración de uno o varios servicios públicos, como el servicio de agua, la recolección de basura, el transporte urbano, etc.

### **3.2.2. Autonomía**

De conformidad al principio de autonomía, se amalgama cuotas de poder político que le atribuye o delega directamente la Constitución Política. El Artículo 3 del Código Municipal regula que: “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...”

En Artículo 253 del citado cuerpo legal, regula que: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas...”. Representando así, el reconocimiento de una capacidad propia de gestión, el carácter democrático y representativo de sus órganos y de la suficiencia y autonomía de sus haciendas.

➤ **Autónomo o autárquico**

La expresión autonomía, tiene doble significado en el lenguaje jurídico, en el derecho civil es donde, por lo general, se emplea la expresión autonomía privada, se entiende por tal, la capacidad de obrar jurídicamente reconocida.

Desde el punto de vista del derecho público, autonomía es: “La capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo y que estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de estatutos o reglamentos.”<sup>17</sup>

En el derecho administrativo se establecen tres categorías de autonomía: a) Pura, b) Funcional, y c) Técnica. Generalmente al municipio se le puede encuadrar en las dos primeras; ya que la llamada autonomía pura, es la base de la teoría clásica del municipalismo y la autonomía funcional, el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio.

---

<sup>17</sup> Rendón Huertas, Teresita. Ob. Cit. Pág. 822



“Para la escuela francesa, en vez de autonomía debe hablarse de descentralización, pues ésta no es más que la atribución de competencias que hace el poder central a los órganos responsables de la administración periférica del Estado”.<sup>18</sup>

De lo antes expuesto, se deriva que no es posible establecer apriorísticamente la total autonomía del municipio, ya que ésta no es una categoría absoluta, en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo sino sólo una teoría que se ha ido modificando según el momento histórico.

En el Estado, el municipio se sitúa de diversos modos que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía, y en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversas naturalezas jurídicas a los entes locales originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado.

Estimo necesario, citar ahora las distintas teorías que se han esbozado sobre la autonomía municipal.

➤ **La doctrina europea**

“La teoría del círculo de acción naturalmente propio del municipio: Según la cual esa entidad tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal que por su índole y efectos no deriva del Estado.”<sup>19</sup> Esta fue la postura de las figuras de la escuela

---

<sup>18</sup> **Ibíd.** Pág. 823

historia del derecho como Savigny, Tocqueville y otros. Cabe señalar el pensamiento de Hans Kelsen, “relaciona la autonomía con la descentralización por él denominada: perfecta, y que consiste en el dictado de normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central.

La legislación europea, afirmó la autonomía municipal en virtud de la Constituciones de Francia en 1946, Italia en 1948, Alemania Federal en 1949, España en 1978.”<sup>20</sup>

### ➤ La doctrina norteamericana

El sentido de la autonomía municipal es terminar con las grandes intervenciones de las legislaturas estatales, para afirmar el control de la ciudad por autoridades locales independientes, “el primer antecedente importante fue el Plan de Ohio de 1851 en el que la Constitución de dicho Estado estableció: que no se podría dictar leyes particulares para una ciudad, sino generales para todas ellas. Se estableció bases: Primero: El derecho de la municipalidad es de elegir entre sus propios ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad. Segundo: La ciudad posee facultad de definir su forma de organización, a los fines de gobierno. Tercero Compete a la ciudad la determinación del fin o esfera del gobierno local.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Martin, Daniel Hugo. *El municipio contemporáneo*. Pág. 35

<sup>20</sup> *Ibíd.* Pág. 35

<sup>21</sup> *Ibíd.* Pág. 36



Por lo expuesto sostengo, que la ciudad no es una división territorial, sino un gobierno local; es un problema de gobierno, y por lo tanto, la ciudad debe tener facultades para decidir por si misma su propia política y organización. Al municipio le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales y dentro de los límites debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan a la Constitución o a las leyes del Estado.

Defino, por tanto que: La autonomía municipal consiste, en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a si mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal autonomía se manifiesta no solo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares.

El texto constitucional vigente en Guatemala, recoge de manera expresa el principio de autonomía local dentro del Artículo 253, y con carácter complementario en los Artículos 254-255, con alguno de los contenidos que habitualmente identifica a esta garantía institucional, al elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines, emitiendo las ordenanzas y reglamentos respectivos.

En el caso de Guatemala el principio de autonomía municipal, debe complementarse con lo establecido en el confuso Artículo 134 de la Constitución Política de la

República, sobre el concepto de descentralización y autonomía. Aquí se regula que: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado”.

“La autonomía municipal implica el reconocimiento de una capacidad propia de gestión de los correspondientes intereses, así como el carácter democrático y representativo de sus órganos y la suficiencia y autonomía de sus haciendas. Los intereses que directamente afectan a la autonomía municipal se le extienden a todo su territorio a todas sus competencias y a todos sus fines, siempre que tenga por objeto el fomento de los objetivos colectivos y la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad municipal.”<sup>22</sup>

Se infiere que es un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supra locales, dentro de las materias y asuntos.

### ➤ Teoría de la autarquía

“La autarquía como autosuficiencia o independencia: la entidad autarquía no se halla subordinada jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo, ella recibe sus

---

<sup>22</sup> Asies. **Proceso de descentralización**. Pág. 12

atribuciones directamente de la ley y no de un superior jerárquico. La autarquía como denotativo de vinculación jerárquica: la autarquía implica sometimiento a un poder superior en lo político o en lo administrativo o en ambos sentido a la vez.”<sup>23</sup>

Para establecer si la autarquía referida al municipio es autosuficiencia, independencia o vinculación orgánica, cabe citar: “Autarquía es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema mas avanzado de descentralización interna. La autonomía en cambio, es un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes a si mismo.”<sup>24</sup>

Concluyendo: En el derecho municipal, autonomía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo; y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior. Por lo tanto se tiene el criterio que autonomía municipal es: La facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos en la Constitución, pero la autarquía es la capacidad del municipio para proveerse de sus propias necesidades y resolver los problemas económicos y sociales de la comunidad.

De conformidad al Artículo 134 constitucional, la autonomía del municipio es una delegación del Estado. En este caso, debe entenderse el Estado-Nación, que ejerce su soberanía por delegación del pueblo, a través de sus tres organismos en todo el territorio nacional, que comprende una única e indiscutible unidad territorial, la que

---

<sup>23</sup> Rendón Huertas. *Ob. Cit.* Pág. 830

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 830

acepta algunas concesiones administrativo-territoriales, como las contenidas en los Artículos 142, 145, 146 y 147 del Código Municipal. Pero que en ningún momento implica autonomía territorial del municipio, tal y como se desprende de los literales de la a) a la f) del ya citado Artículo 134 constitucional.

La autonomía no significa independencia total del municipio respecto al Estado, pues un principio fundamental de la organización estatal es su unidad. La división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), la creación del municipio y de entidades autónomas y descentralizadas que se encargan de ciertas tareas públicas, es también una división del trabajo entre las instituciones del Estado, para que haya mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones y evitar la concentración excesiva del poder. Para efectos de estudio, la autonomía municipal puede visualizarse a través de dos ejes democráticos:

➤ **Capacidad**

Como la capacidad que dentro del Estado, tienen los municipios, para atender los asuntos que les corresponde por medio de su órgano de gobierno propio (Concejo Municipal), significa que las autoridades municipales no dependen o están subordinadas a otra autoridad, al atender o decidir sobre competencias propias, salvo de un juez cuando en el curso de un juicio o de un amparo, le ordene cambiar una resolución.



➤ **Un derecho**

La autonomía, debe entenderse también como el derecho de la población que vive en el territorio de un municipio, de participar a través de órganos propios electos democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos que le corresponden (competencias propias), estructurado y coordinado mediante políticas de Estado o de gobierno.

**3.2.3. Límites de la autonomía municipal**

Aparte de la obligación de coordinar con la política general y políticas específicas del Estado, la autonomía municipal está sujeta a varias limitaciones o controles, que se justifican totalmente, pues contribuyen a garantizar la unidad del Estado y de los derechos de los ciudadanos.

Las competencias municipales, con excepción del ordenamiento territorial que es asignada por la Constitución, son adjudicadas por el Congreso de la República, quien también se las puede retirar.

La creación de arbitrios (impuestos) municipales, corresponde al Congreso de la República, pero los ingresos y egresos de las municipalidades, están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.

Las actuaciones y disposiciones del gobierno municipal, están sujetos al control de legalidad que corresponde a los tribunales de justicia. En toda actividad de carácter internacional deben seguir la política que defina el Organismo Ejecutivo.

El Artículo 154 de la Constitución Política de la República, norma que todos los funcionarios públicos y por consiguiente, todas las instituciones públicas, están sujetas a la ley, lo que significa que solamente pueden hacer lo que la ley les permite, al contrario de los ciudadanos, que está facultado para hacer todo lo que la ley no prohíbe; en tanto pues, de conformidad con el principio de legalidad, todo funcionario para actuar o tomar una decisión necesita tener respaldo de un mandato establecido previamente en un ley, ya sea en la Carta Magna, en una ley ordinaria o en un reglamento.

### **3.3. El Concejo Municipal**

Se estructura su actividad como una función administrativa ejecutiva, consultiva y ejecutora; reglada por la Constitución Política de la República de Guatemala, de conformidad al Artículo 254, al gobierno municipal se le identifica como la autoridad que dirige las acciones de un municipio.

Es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida; el





Artículo 33 del Código Municipal especifica, quién ejerce el gobierno municipal y cómo se integra.

El Artículo 206 de la Ley de Electoral y de Partidos Políticos, cita las dos formas distintas de nombramiento de los cargos municipales; y el Código Municipal en el Artículo 9, norma que el Concejo Municipal, es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales lo que significa que todos sus miembros tienen la misma calidad y el mismo poder de decisión.

Características principales del Concejo Municipal: Es un órgano colegiado, todos sus miembros tienen la misma jerarquía o dignidad. El alcalde es el primero entre iguales y solamente se diferencia por ser quien dirige las sesiones y porque tiene doble voto en caso de empate.

Es el órgano superior o máxima autoridad del municipio, el alcalde es el jefe de la administración municipal, encargado de ejecutar las disposiciones del Concejo Municipal.

Es un órgano deliberante o de decisión, que discute y después decide sobre los asuntos que son de su competencia, por lo tanto todos sus integrantes tienen el mismo derecho a presentar propuestas o iniciativas ante el Concejo.

El número de síndicos y concejales varía de acuerdo a la población del municipio. Una facultad muy importante de los síndicos y concejales, es la de fiscalizar o controlar la actividad administrativa del alcalde. También pueden interrogarlo y, en caso no estén de acuerdo con las acciones o medidas del alcalde, pueden decidir, por mayoría de votos, e incluso llegar a dejarlas sin efecto.

### **3.3.1. Atribuciones del Concejo Municipal**

De conformidad al Artículo 35 del Código Municipal, que tiene el título de competencia general del Concejo Municipal, aún cuando se trata de las facultades que le permiten al Concejo atender. Las competencias municipales, se pueden clasificar para su estudio en:

### **3.3.2. De gobierno**

La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos del municipio. Convocar a todos los sectores del municipio para elaborar las políticas municipales y los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural del municipio. Preservar y promover el derecho de los vecinos a su identidad cultural.

El control y fiscalización de los actos de gobierno municipal. Aprobar los reglamentos, ordenanzas y acuerdos municipales. Aceptar la renuncia del alcalde, síndico o

concejales. Aprobar convenios de asociación o cooperación, incluyendo las mancomunidades municipales.

### **3.3.3. Administrativas**

- Crear, suprimir o modificar sus dependencias, empresas y unidades administrativas. Autorizar licencias y aceptar excusas temporales de sus miembros.
  
- Nombrar y remover, a propuestas del alcalde, al secretario, tesorero, auditor interno, juez de asuntos municipales, director de la administración financiera, coordinador de la oficina Municipal de Planificación y demás funcionarios que señalen expresamente las leyes.

### **3.3.4. Financieras**

La aprobación, control de la ejecución, modificación, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos. Aprobar las tasas por servicios, las rentas de los bienes municipales y las contribuciones por mejoras.

Proponer al Organismo Ejecutivo la creación, modificación o supresión de arbitrios. Aprobar los préstamos internos y externos y la emisión de bonos. Adjudicar la

contratación de obras, bienes o servicios, cuando el monto de la negociación supera de novecientos mil (Q. 900,000.00).

### **3.3.5. De gestión de servicios**

Establecer, planificar, reglamentar, programar y controlar los servicios públicos. Intervenir los servicios públicos cuando son prestados en forma deficiente o dejan de ser prestados. Aceptar la delegación o transferencia de competencias.

Es de tomar en cuenta que de conformidad al Artículo 53 del Código Municipal, también son responsabilidad del concejo municipal las demás competencias inherentes a la autonomía municipal (por ejemplo, obtener y disponer de sus recursos).

El síndico municipal, es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal.

Por el desconocimiento que se tiene de las leyes y a la tradición presidencialista, muchas personas que llegan al cargo de alcalde tienen la idea equivocada de que ellos son la máxima o suprema autoridad el municipio y que debido a la autonomía municipal, pueden actuar sin ninguna limitación, incluso se ha llegado a pensar que el Concejo Municipal es un simple requisito o formalismo que exigen las leyes y que sus miembros, especialmente los síndicos y concejales, están obligados a apoyar en todo momento cualquier acto del alcalde; criterios opuestos a las prácticas democráticas y a la



naturaleza del gobierno municipal, que afirma como máxima autoridad al Concejo Municipal.

Con respecto al alcalde, regula el Artículo 52 del Código Municipal, que es jefe de la administración municipal, que es el órgano ejecutivo del gobierno municipal, pues se encarga de cumplir las resoluciones que aprueba el Concejo Municipal; al tenor del citado texto se desprenden las siguientes funciones:

Presidir las sesiones del Concejo Municipal y dirigir los debates del mismo. Ser el órgano ejecutivo del gobierno municipal, es decir, el jefe de la administración municipal, representante legal de la municipalidad, presidente del Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDE-, miembro del Consejos de Desarrollo Departamental -CODEDE-, etc.; siendo la principal atribución del alcalde, hacer que se cumplan los reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones que apruebe el Concejo Municipal.

## CAPÍTULO IV

### 4. Los servicios públicos

En el caso de los servicios públicos municipales, no es unánime el concepto, ni la distinción entre éste y la función pública. En la función pública, el Estado se manifiesta como autoridad (actúa dentro del ámbito de lo político), mientras que cuando su actividad se introduce en el ámbito de lo privado y asume actividades que le corresponden a este sector, (sustituyéndolo o no), sus actos no son de autoridad sino de servicio.

#### 4.1. Caracteres de los servicios públicos

- Continuidad, que significa que los servicios deben prestarse siempre sin interrupciones, como criterio general.
- Regularidad, la prestación de los servicios públicos se ajuste a normas jurídicas, contables, administrativas, presupuestarias, etc.
- Igualdad o uniformidad, como el derecho de todos los habitantes de exigir y recibir el servicio público prestado en igualdad de condiciones, calidad, cantidad, etc.

- **Obligatoriedad, deber u obligación de prestación del servicio, ya sea en forma directa por el municipio o indirecta por concesionarios.**

Los servicios que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado, panteones, rastros, parques, jardines, seguridad de tránsito, estos servicios deben ser suministrados por el ayuntamiento en forma continua regular, general y uniforme.

#### **4.2. Concepto de servicio público**

Toda actividad de prestación calificada por la ley como tal, realizada por la administración pública directa o indirectamente a través de los particulares, en ejercicio de la función administrativa y que tiende a satisfacer necesidades colectivas, reguladas bajo un procedimiento de derecho público por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados.

Se puede establecer parámetros de diferencia entre el servicio público y el servicio social, señalando: El servicio público es lucrativo y prestado a cualquier persona, a cambio del pago de una tarifa autorizada por la prestación del mismo; y el servicio social es gratuito con el objeto de mejorar condiciones de vida, y a través de él se persiguen fines de asistencia.



En Artículo 72 del Decreto 12-2002, se encuadra la actividad administrativa de regular y prestar los servicios municipales de su circunscripción territorial y por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, garantizando un funcionamiento, eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribución equitativas y justas.

#### **4.3. Forma de prestación y gestión**

El Artículo 72 del Código Municipal, norma que el municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales en su territorio. Esto quiere decir que algunos servicios pueden ser prestados por particulares, y, en ese caso, la municipalidad los regula o controla, en tanto que otros los presta directamente.

##### **4.3.1. Prestación directa**

Es la que se realiza a través de la administración pública y sus entidades descentralizadas. Prestación indirecta: La Ejecutada por personas individuales o jurídicas particulares por medio de concesiones administrativas.

##### **4.3.2. Las concesiones**

Tiene lugar cuando la administración pública se ve imposibilitada por limitaciones presupuestarias a prestar el servicio público, encomienda a los particulares que



asuman los riesgos económicos para la prestación de los mismos, previos a las autorizaciones que el Estado debe otorgar. Ejemplo, la construcción de carreteras.

La concesión de servicio público municipal, se pacta a través del contrato de derecho público y es a plazo determinado, el cual no podrá superar los 25 años, pudiendo ser prorrogables. Cabe hacer mención que el Reglamento Municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.

En el contrato se debe también asentar que, al vencimiento del plazo, la municipalidad tiene el derecho de adquirir el servicio, ya sea gratuitamente o mediante el pago de una compensación, según la naturaleza del servicio y las condiciones pactadas.

#### **4.4. Competencia**

Las competencias y las funciones de un órgano o institución, son los parámetros con que se puede medir el poder o la importancia de la misma; para el caso de las municipalidades su marco o cobertura financiera debe ajustarse siempre a su ámbito de competencias, con la finalidad de cumplir su desarrollo con efectividad y eficacia. En el Artículo 68 del Código Municipal, regula una gama de competencias propias de las municipalidades. Al describir funciones del Estado y competencias municipales, se tiene:

- **Función general del Estado: Servicios públicos generales. Competencias municipales, obtener y disponer de los recursos municipales, Artículo 253 Constitución Política de la República. Y en el Artículo 112 Código Municipal Decreto 12-2002, se encuentra normado, la potestad de endeudamiento municipal, el cual no debe exceder de su capacidad de pago, definida como el “límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente), y egresos por concepto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. y los egresos de funcionamiento y servicio de deuda”. “Elaboración y mantenimiento del catastro municipal”. Artículo 35, del citado cuerpo normativo**
  
- **Función general del Estado: Orden público y seguridad. Competencias municipales: Prestación del servicio de Policía Municipal a conveniencia Artículo 259 Constitución Política de la República, Artículo 68 al 79 Código Municipal creación de juzgados de asuntos municipales a conveniencia. Artículo 259 Constitución Política de la República, Artículo 161 Código.**
  
- **Municipal. Designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales. Artículo 68 del mismo Código.**
  
- **Función general del Estado: Asuntos económicos. Competencias municipales: Promoción de actividades económicas. Construcción y mantenimiento de caminos de acceso, pavimentación de vías públicas urbanas y**

mantenimiento de las mismas, regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales, gestión del servicio de mercados, gestión del servicio de rastro. Artículo 67 al 68 del Código Municipal.

- **Función general del Estado: Protección del medio ambiente. Competencias municipales:** Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio, extensión de redes de alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, limpieza y ornato de bienes municipales. Artículo 68 Código Municipal. Promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio. Artículo 35 del citado cuerpo legal. Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos del municipio, de conformidad al regulado en Artículo 38 del referido ordenamiento jurídico.
  
- **Función general del Estado: Vivienda y servicios comunitarios. Competencias municipales:** Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, provisión de servicios de alumbrado público, autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privada. Definición del uso de suelo municipal, respetando lugares de significación histórica y cultural, vocación de uso del suelo y crecimiento de centros poblados. Artículo 68 y 143 del Código Municipal.
  
- **Función general del Estado: Salud. Competencias municipales:** Proyectos de salud preventiva. Artículo 257 Constitución Política de la República. Administración de cementerios y autorización y control de los cementerios

privados, gestión y administración de farmacias municipales populares, velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio. Artículo 68 y 143 del Código en mención.

- **Función general del Estado:** Actividades recreativas, cultura y religión. **Competencias municipales:** Presentación y promoción del derecho de los vecinos y de la comunidad su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres. Artículo 35 y 69 del citado Código.
  
- **Función general del Estado:** Educación. **Competencias municipales:** Administración de la biblioteca pública del municipio, gestión de educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe. Artículo 68 del antes referido cuerpo normativo.
  
- **Función general del Estado:** Protección social. **Competencias municipales:** Atribución del alcalde, adoptar personalmente y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastre, o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias. Artículo 53 Código Municipal.

No obstante, lo antes normado para robustecer la competencia municipal debería acudir a fórmulas que compatibilicen la potenciación del municipio, como célula

primaria de la sociedad con las exigencias de la planificación y la producción en gran escala y con la superación de la clásica distinción entre el interés estatal y el municipal; pues la cooperación intermunicipal, las mancomunidades, los consorcios y las empresas de economía mixta, son instrumentos valiosos que permiten afirmar o incrementar la competencia municipal.

### ➤ **Competencias del municipio**

Definiendo, competencia como el conjunto de materias, facultades, funciones y atribuciones asignadas por la ley a los diversos órganos de la administración pública, así mismo la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad, cabe citar también la categoría facultad o legitimidad, entendida ésta como la posibilidad que tiene una entidad pública de actuar conforme a derecho.

En resumen, la doctrina científica define, competencia como: La medida de la potestad que corresponde a cada entidad y a cada órgano. El conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a una unidad administrativa o a un determinado órgano por relación a los demás.

Otros estudiosos, argumentan que: “La competencia cuyo origen jurídico es una consecuencia del constitucionalismo, que al establecer la llamada división de poderes consagró simultáneamente la división de funciones.”<sup>25</sup>

La definición de competencias de las municipalidades se encuentran principalmente en los siguientes instrumentos: Constitución Política de la República, Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 112-297), Código Municipal (Decreto 12-2002), Ley de Descentralización (Decreto 14-2002) y su reglamento. Otros instrumentos hacen referencia a competencias en sectores específicos y por referencia a estas leyes: Código de Salud y Ley de Educación Nacional.

En lo que respecta al Código Municipal, en el Artículo 6, norma que: “Las competencias se dividen en dos clases: Propias y Atribuidas por delegación...”

Las políticas públicas, actuadas a nivel municipal, pueden constituirse en prioritarias como forma de propiciar el desarrollo nacional equilibrado y sobre bases democráticas, de conformidad a lo preceptuado en el Artículo 2 del Decreto 12-2002: “El Municipio es la unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos; organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

---

<sup>25</sup> Marenhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Pág. 544

Por lo antes expuesto, no es posible efectuar generalizaciones sobre la competencia municipal por materia, pues varía con los distintos regímenes políticos, administrativos y legales de los países.

#### **4.4.1. Competencias propias**

Las atribuye la ley, con exclusividad a una entidad pública y por lo tanto, forman parte de su campo de actuación. Para el caso de los municipios, son las inherentes a la autonomía municipal, y suman un total de 15, entre las cuales destacan la educación y actividades relacionadas con la salud preventiva, como limpieza y normas de control sanitario, suministro domiciliario de agua potable, alumbrado público, mercados, rastros, etc.

El Artículo 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala, autoriza a las Municipalidades la creación de su cuerpo de policía, con fundamento en el mandato constitucional, el Artículo 79 del Código Municipal indica que el municipio podrá tener un cuerpo de policía municipal que observará las leyes de la república y velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el concejo municipal y el alcalde.

Es decir, que la policía municipal solamente puede encargarse del cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal, por lo que no puede cumplir funciones que corresponden a la Policía Nacional Civil.



Por lo tanto las municipalidades, en consecuencia, no están autorizadas para crear cuerpos o grupos de policía que atiendan actividades relacionadas con la seguridad pública pues ésta es una competencia de la policía nacional civil.

#### **4.4.2. Competencias delegadas**

Las competencias delegadas, o atribuidas por descentralización, son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio, y se ejercen en los términos de la delegación. Sin embargo reza el Artículo, 224 de la normativa constitucional, que: "...cuando así convenga a los intereses de la Nación, el congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal."

La Constitución Política de la República regula en su Artículo 253, que los Municipios son instituciones autónomas y; por lo tanto, les corresponde en materia de gastos atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.



#### **4.4.3. Competencias recurrentes**

Son las que se ejercen desde más de un nivel de la administración pública, por dos o más entidades del Estado en un ámbito territorial, las cuales se han de ejecutar conjunta y complementariamente.

Las municipalidades, en Guatemala tienen competencias en todas las funciones que puede realizar el Estado, ninguna función es exclusiva de las municipalidades, pues en todas las funciones del Estado, el gobierno central juega un rol protagónico.

La autonomía se refleja en ciertos servicios, que si son exclusivos de los gobiernos locales, tales como la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y el abastecimiento de agua potable, entre otros. En algunos casos, como la educación, la competencia es más bien vaga, al no definir que se debe entender por gestión de la educación, según lo reglado en el Artículo 68 del Código Municipal.

Tres leyes dictadas en el año 2002: Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal; estructura y permite la coexistencia en el ejercicio del gobierno local, de consejos, alcaldías y asociaciones que menoscaban la autonomía municipal facilitando la injerencia del Gobierno Central en la ejecución de proyectos sociales, obras y servicios públicos municipales y por lo tanto, en la toma de decisiones del Concejo Municipal.

## CAPÍTULO V

### 5. Política Nacional de Descentralización

América Latina, con poquísimas excepciones se ha convertido en un campo de experimentación, en el cual se decidirá en este decenio y en el próximo si es posible conciliar la democracia política con la económica de mercado y la justicia social; es bastante probable que la democracia no podrá escapar al círculo vicioso de las oscilaciones permanentes en la historia entre regímenes autoritarios o dictatoriales y frágiles gobiernos democráticos.

Otro enfoque podrá partir de la premisa de que el contexto actual de los procesos democráticos, ha variado sustancialmente con respecto al que reinaba en las últimas décadas el siglo pasado, y que por lo tanto existen condiciones más favorables para la consolidación de la democracia.

Cabe preguntarse: ¿La descentralización político-administrativa en la situación actual de la temática regional, podrá mejorar la gobernabilidad del país y mejorar el nivel de los servicios sociales?

En la perspectiva de aportar elementos que permitan responder a estas dos preguntas: Se infiere a la descentralización, como medio para mejorar el funcionamiento, pero la capacidad del Estado tiene que reunir algunas condiciones entre las cuales se destacarán fundamentalmente tres grupos:



a) Las primeras, se refieren al nivel de constitución de la sociedad regional y de su relación con el Estado nacional; b) Las segundas, corresponden a la capacidad de los mecanismos administrativos del Estado en su relación centro-regional; y, c) El tercer grupo, responde a la relación entre los partidos políticos y el movimiento cívico regional, así como la posibilidad de institucionalización de la relaciones entre ambos.

El desarrollo de estas condiciones generales, plantea situaciones relacionadas con la viabilidad del proceso de descentralización en la perspectiva de su gobernabilidad. Por ejemplo, desde una perspectiva hipotética, pueden plantearse diferentes situaciones: Una descentralización política por decreto podría devenir en una situación de ingobernabilidad ante las falencias de la sociedad, de las instituciones, de los mecanismos operativos, normativos y políticos, etc.

Continuar con una descentralización por la vía de los hechos consumados, significa consolidación de situaciones (atribuciones y funciones descentralizadas), regionales sin mecanismos reguladores, lo que deriva también en desgobierno.

La actual heterogeneidad regional que caracteriza a Guatemala, plantea una serie de desafíos que es necesario enfrentar simultáneamente con el proceso de descentralización relacionado con el fortalecimiento de los niveles centrales y municipales de la administración.

## **5.1. Administración central y descentralizada**

En el 2005, se presentó la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, formulada para dar una orientación de largo plazo al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

Sin embargo, el proceso de descentralización se ha dado en general como un proceso lento, que la mayor parte de las veces corresponde a exigencias participativas de la población que determinan cambio políticos-administrativos, por lo que el gobierno central cede espacios de decisión a la periferia.

Vista la descentralización como una estrategia de desarrollo local y bajo el entendido de que la descentralización requiere la existencia de gobiernos municipales capaces de asumir las nuevas competencias asignadas o licitadas, es necesario hacer hincapié que a pesar del andamiaje legal de la importancia como eje de desarrollo de la legitimidad que posea el gobierno local, éste no cuenta con los recursos suficientes para la ejecución de proyectos que promuevan un desarrollo integral de su localidad, por lo tanto, al tomar en consideración de que el municipio individualmente no tiene suficiente capacidad de gestión en la mayoría de los casos y no responde a las demandas de la sociedad local.



El Estado, suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: La población, el territorio y el poder.

El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mano es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala, impone para la administración pública, el principio de estricta legalidad, al normar en su Artículo 152: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio”.

La Corte de Constitucionalidad, resolvió al respecto: “El principio de legalidad de las funciones públicas contenido en el Artículo 152 de la Constitución establece que el ejercicio del poder está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 914-96. Sentencia 12-12-96. Pág. 46



Se cree que el sometimiento de la administración pública al principio de legalidad, no sólo debe de darse únicamente en cuanto a los funcionarios, sino también con respecto a las normas que rigen su propia organización, al régimen jurídico y al procedimiento administrativo.

Nueve grandes principios se encuentran en la Constitución Política de la República, como rectores de la Administración Pública:

1) Publicidad de los actos administrativos, 2) Acceso ciudadano a archivos y registros estatales, 3) Principio de estricta legalidad administrativa, 4) Descentralización y autonomía, 5) Sujeción a la ley en cuanto a la función pública. 6) Control jurisdiccional del principio de legalidad de la administración pública y de resolución de los conflictos administrativos surgidos entre organismos de la administración y entre éstos y los particulares, 7) Aprobación de los presupuestos públicos por órganos normativos electos popularmente, 8) Control de fondos y recursos públicos que mueve la administración por un organismo de reconocimiento constitucional, la Contraloría General de Cuentas. 9) Control de la actividad de la administración pública por un organismo constitucional, El Procurador de los Derechos Humanos. Artículos 30, 31, 152, 134, 154, 221, 171 inciso b, 237 y 232 de la Constitución Política de la República.



## 5.2. La organización administrativa

Para cumplir con su función la administración pública puede adoptar las siguientes modalidades: a) centralización administrativa, b) desconcentración; y c) descentralización.

En la centralización, está concentrado la jerarquía y el mando, se da una forma de organización piramidal, de diversos niveles en cuya cima se encuentra el titular del Órgano. Si se habla del Organismo Ejecutivo, se ve a los ministerios organizados en diversas dependencias, hasta llegar el Ministro y encima de éste al Presidente de la República. Si se refiere a una alcaldía, se tendrá a las diferentes direcciones y encima de estas al alcalde. Hay una concentración de autoridad en el titular del órgano.

Esta concentración de autoridad se puede resumir así: a) Hay concentración de poder público y de coacción; elemento esencial que consiste en la facultad de dictar disposiciones ejecutivas y de hacerlas ejecutar de oficio, atribución que supone la concentración de la fuerza pública. b) Concentración de nombramiento de funcionarios y empleado. c) Concentración del poder de decisión y competencia técnica.

En la desconcentración, un órgano superior delega en uno inferior parte de sus atribuciones, reservándose el control de oportunidad, esto es que se mantiene la jerarquía y el mando.



El órgano inferior no actúa por cuenta propia, actúa en nombre del órgano superior, éste en cualquier momento puede realizar acciones de control sobre las actuaciones del inferior y revocar la desconcentración si así fuere su voluntad. Puede darse la desconcentración en razón de la materia o de forma territorial.

En la descentralización: "El órgano local tiene la tutela de las facultades, programas y recursos trasladados, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del que trasfiere las facultades."<sup>27</sup>

La descentralización es un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto - una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativo y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales), que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

"La descentralización tiene dos grandes variantes: Descentralización territorial, que presupone la existencia dentro del Estado de distintos niveles territoriales de gobierno, dotados de autonomía. Ésta tiene un significado político da lugar al reparto de poder, se trata de una distribución vertical de poderes. Esta descentralización conlleva la

---

<sup>27</sup> Asies. **Proceso de descentralización**. Pág. 18





atribución de la responsabilidad del ejercicio de actividades administrativas y de la prestación de servicios públicos...”<sup>28</sup>

“La otra variante es la descentralización funcional, que consiste en atribuir a determinados entes u organismos públicos con personalidad jurídica propia, la gestión de ciertos servicios o el ejercicio de actividades administrativas, con exclusivo carácter de gestión.”<sup>29</sup>

En mayo del 2005, el gobierno de la república de Guatemala, aprobó la política nacional de descentralización, en la que se señalan los objetivos y principios que orientan el proceso de descentralización y las competencias que se trasladaran en el corto plazo a las municipalidades.

### **5.3. Plan de Ordenamiento Territorial**

Es una función pública que tiene como finalidad planificar la utilización del territorio, ya sea con una dimensión nacional, regional, departamental, o municipal. Esta función no es exclusiva del gobierno central, le corresponde también a los municipios, de hecho es uno de los principales instrumentos de política municipal. El propósito es contribuir y consolidar la democracia efectiva en Guatemala, de modo que los indicadores

---

<sup>28</sup> **Ibíd.** Pág. 17

<sup>29</sup> **Ibíd.** Pág. 17

sociales se reviertan para dignificar a los guatemaltecos y propiciar una sociedad más equitativa.

El ordenamiento territorial se concibe como una política de intervención, por parte de los distintos niveles de gobiernos, sobre las dinámicas socioeconómicas y territoriales. En un país fragmentado socialmente como Guatemala, es básico articular mecanismos de coordinación que posibiliten plantear líneas de acción gubernativa coherentes, y aseguren dentro del proceso planificador la participación de todos los agentes sociales existentes. Ante la carencia de un marco específico, Guatemala cuenta con un conglomerado legal variado, cuyos planteamientos tienen una traslación territorial directa. Se puede diferenciar cuatro grandes tipos de leyes que inciden en la temática territorial:

- Leyes que introducen criterios de compartimentación territorial y de definen el marco espacial de las políticas públicas: Ley Preliminar de Regionalización (1986), Código Municipal ( 2002) y Ley General de Descentralización ( 2002).
  
- Leyes que regulan el funcionamiento de las instituciones y/o entidades con responsabilidad en el ámbito de la planificación territorial: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002) Código Municipal (2002) -Ley General de Descentralización ( 2002).

- Leyes sectoriales de incidencia territorial directa: Ley de Áreas Protegidas (1989), Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente ( 1995), Ley de Tránsito (2011), Código de Salud ( 1997).
  
- Leyes de finalidad urbanística: Ley Preliminar de Urbanismo (1956), Ley de Parcelamientos Urbanos (1961), Ley de la Vivienda (2012).

La escasa atención prestada al departamento como una entidad territorial, en la planificación territorial, hace ver como una posible oportunidad de poder alambra todo un proyecto social en la Ley de Consejos de Desarrollo, que abre la posibilidad de creación de consejos departamentales de desarrollo – COCODES-.

Creo que en este nivel, debe considerarse como un instrumento para crear mecanismos de planificación, coordinación e intercambio de información entre los diferentes municipios que integran cada departamento y el gobierno central, que nos permita una descentralización del Organismo Ejecutivo, a través del fortalecimiento municipal y el ejercicio de una democratización del Estado guatemalteco, abriendo el espacio a la regionalización del país.

#### **5.4. Marco constitucional y legal del proceso de descentralización**

Entre el 12 de marzo y el 11 de abril del 2002, fueron emitidos el nuevo Código Municipal, Ley General de Descentralización y Ley de los Consejos de Desarrollo



Urbano y Rural. La aprobación se hizo un tanto apresurada, pues el gobierno tenía premura por presentar avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, luego de la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, realizada en febrero del 2002.

Esta situación explica la falta de vinculación que existe entre las leyes que conforman la denominada trilogía o triada de leyes sobre la descentralización y la participación, así como las numerosas omisiones y errores de fondo y de forma que se observan, especialmente en el Código Municipal.

#### **5.4.1. Algunas omisiones y errores de fondo y forma en el Decreto 12-2002**

El Código Municipal actualmente vigente en Guatemala, sustenta, errores, impresiones e insuficiencias en materia de contenido, que afectan el funcionamiento de los gobiernos municipales, pudiendo citar entre otros:

##### **➤ Competencias propias y atribuidas**

El texto actual del Artículo 6, al clasificar las competencias del municipio en: “ a) Propias y b) Atribuidas por delegación...” “Las primeras son las atribuidas por las normas jurídicas a una administración o a un órgano como de su titularidad”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 15



El código, utiliza un lenguaje confuso, cuando define que las competencias propias son “las inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios”.

Ateniéndose a su contenido, resulta que competencias propias, son aquellas que define la Constitución en el Artículo 253: “Elegir a sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y la emisión de ordenanzas y reglamentos”.

Las competencias delegadas son, por su parte, “las que se ejercen por otro ente público u otro órgano distinto de su titular en virtud de una delegación”<sup>31</sup>, que es justamente lo que regula el citado ordenamiento municipal en el Artículo referido.

En atención a esa norma constitucional, lo que debe reglar la legislación ordinaria es nominar qué servicios públicos locales corresponde prestar al municipio, los cuales serán además del ordenamiento territorial, sus competencias propias. En ese sentido, lo más adecuado es determinar las competencias propias como aquellas cuya titularidad atribuye la ley al municipio, y las delegadas serian aquellas que se le encomiendan de conformidad con esa figura jurídica.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* Pág. 15



### ➤ **Elementos del municipio**

En el Artículo 8 del Código Municipal se incluye, entre los elementos del municipio, la autoridad, señalando que ésta es ejercida en representación de los habitantes por el Concejo Municipal como por las “Autoridades tradicionales propias de la comunidades de su circunscripción”.

La estructuración que se hace entre autoridades electas popularmente y autoridades tradicionales, viola el mandato constitucional contenido en el Artículo 254, que estipula: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo, integrado por el alcalde, síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal,..” ; se violenta el orden jurídico jerárquico, al equiparar en el mismo nivel de ejercicio de la función pública a los integrantes de un órgano de gobierno electo a través del sufragio, ejercido por el pueblo, que goza, por consiguiente, de legitimidad democrática; y a las autoridades tradicionales de las comunidades, que no tienen esa característica.

### ➤ **La comisión ciudadana municipal de auditoría social**

Entre los derechos y obligaciones de los vecinos, el inciso h) del Artículo 17 señala los de integrar la comisión ciudadana de auditoría social. “Sobre esta importante comisión que, de acuerdo con datos disponibles, no esta integrada en todos los municipios, el Código Municipal debiera incluir algunas disposiciones relativas al número y procedimiento para la designación de sus miembros, periodo y funciones, pues resulta

evidente el poco interés de las autoridades municipales para integrarlo. Una opción, para garantizar su necesaria neutralidad política e independencia con respecto a las autoridades municipales, es darle el carácter de comisión del Concejo Municipal de Desarrollo.<sup>32</sup>

➤ **Sesiones del Concejo Municipal**

Se restringe, incluso con pretextos fútiles, el acceso de los ciudadanos interesados a las sesiones del Concejo Municipal, que en la práctica se convierte en confabulaciones secretas. En el Artículo 38 falta agregar la indicación de que las sesiones serán so pena de nulidad, así como señalar a las municipalidades la obligación de habilitar el salón de sesiones del Concejo, para que se ubique el público interesado en asistir.

➤ **Prohibición de desempeñar más de un cargo público**

En el Artículo 45, no se concluyó el desempeño de un cargo público entre las prohibiciones para ejercer las funciones del alcalde, síndico o concejal, a pesar que el Artículo 112 de la Constitución Política de la República, lo prohíbe expresamente, exceptuando a quienes presten sus servicios en centros docentes o asistenciales.

También se han dado casos de alcaldes o miembros de los Concejos que se dedican a la construcción y son contratistas de otra u otras municipalidades o de entidades

---

<sup>32</sup> Linares López, Luis. **La gestión municipal en Guatemala**. Volumen 2. Pág. 32

públicas; por lo que la prohibición contenida en la literal b) del Artículo 45 debe referirse a los que tengan parte en contratos, concesiones o suministros con cualquier entidad estatal.

➤ **Atribuciones del alcalde comunitario o auxiliar**

El Artículo 58 del Código Municipal, entre las atribuciones que le asigna falta agregar, para que haya congruencia con el Artículo 16 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que le corresponde presidir el Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo –COCODE- y, en consecuencia, ejercer la representación de dicho Concejo.

➤ **Consulta de vecinos**

En materia de democracia participativa, es una innovación de punta, éstas pueden realizarse por iniciativa del propio Concejo Municipal, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, o a solicitud de por lo menos el 10% de los vecinos empadronados del municipio. Artículo 63 Código Municipal.

Un ejemplo: “Vecinos solicitan consulta por mina. Continúan bloqueos en San José del Golfo...se les aclaro que para eso tenían que solicitar la consulta al alcalde, con el 10 por ciento de los vecinos empadronados en el municipio...”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Prensa Libre. **Pobladores solicitan consulta comunitaria.** 15-03-12. Pág. 8





Sin embargo, en el Código Municipal, se incurrió en el grave error de no limitar la celebración de las consultas a los temas o asuntos que son competencia del gobierno municipal.

El hecho de que se pueda convocar, “cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos”, como señala el Artículo 63, por “asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio.”

El Artículo 64 ha dado lugar a que, partiendo del supuesto de que pueden referirse a cualquier tema, independientemente de que corresponda o no a las competencias municipales, se realicen consultas sobre la instalación de explotaciones mineras, ejemplo son: municipios de Sipacapa del departamento de San Marcos y Santa Eulalia del departamento de Huehuetenango o la construcción de plantas hidroeléctricas (municipio de Río Hondo, departamento de Zacapa), y el caso actual de explotación minera en el municipio de San Juan Sacatepéquez, del departamento de Guatemala.

Esta falta de normativa ha dado lugar a que las municipalidades interfieran en asuntos que la ley atribuye a otros órganos de la administración, en tanto que durante los años de vigencia del Código Municipal, no se tiene noticia que se haya realizado alguna consulta sobre temas que correspondan a las competencias municipales.



La Corte de Constitucionalidad en resolución, relativa a la consulta realizada en el 2005 por la municipalidad de Sipacapa, sobre la actividad minera en ese municipio, señaló que: "... no son vinculantes los resultados de las consultas que hagan las municipalidades o las comunidades sobre asuntos ajenos a sus competencias."<sup>34</sup>

El Artículo 64 del citado Normativo Municipal, es equívoco al reglar que el resultado será vinculante cuando la mayoría vote favorablemente el asunto consultado, lo que en sentido contrario significa que si, por ejemplo al pedir a la población que se pronuncie sobre la construcción de un mercado, la mayoría vota en contra del proyecto, el resultado no será vinculante para las autoridades municipales.

También es de considerar la falta de precisión en lo reglado, en cuanto al número de vecinos que deben participar en una consulta para que el resultado tenga el carácter de vinculante. El Artículo 64, regula que será vinculante si participan el 20% de los vecinos empadronados y el 66 señala que se requiere el 50 %.

El Código Municipal, deberá de consignar entre otras, la reforma en donde las municipalidades solamente podrán actuar en el ámbito de las competencias propias o delegadas, para cerrar posibilidad de que realicen actividades al margen del ordenamiento legal.

---

<sup>34</sup> Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1179. Sentencia 8-05-0. Pág. 36



### ➤ **Policía municipal**

La Constitución Política de la República, en el Artículo 259 faculta a las municipalidades para crear su “Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades”, que funcionará bajo las órdenes directas del alcalde.

El Código Municipal en el Artículo 79, norma el ejercicio de sus funciones, al regular que la Policía Municipal observará las Leyes de la República; pero por tratarse de un cuerpo generalmente armado, es necesario que el Código incluya disposiciones relativas a las competencias o atribuciones de esta policía; la coordinación que debe privar con la Policía Nacional Civil, tipo de armamento que pueden utilizar y definir actitudes y facultades de su participación en acciones ante alteración del orden público.

### ➤ **Endeudamiento**

Debe tenerse presente, para el caso de las municipalidades que el Artículo 171 inciso i), de la Constitución Política de la República, norma que es atribución del Congreso de la República “contraer, convenir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública”, agregando que “para que el Ejecutivo, la Banca central o cualquier otra entidad estatal” pueda realizar negociaciones, será necesaria la aprobación previa del Congreso”.



El Código Municipal, adolece de la falta del procedimiento para cumplir con el citado precepto constitucional; regulando en los Artículos 110 y 117 normas permisivas o insuficientes, que no logran evitar el irresponsable endeudamiento; vulnerando el principio de capacidad de pago, afectando las finanzas municipales y un endeudamiento que compromete y afecta a las finanzas publicas, instancia prevista en los Artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República.

#### **5.4.2. Insuficiencia y debilidad institucional y legal en el proceso**

“Un país con instituciones democráticas débiles, servicios públicos deficientes y recursos insuficientes no tendrá un Estado moderno, independientemente de los recursos que se inviertan en su reforma.”<sup>35</sup> La imprecisión y duplicidad de los roles de las entidades encargadas del proceso, no permite conocer la ubicación competencial de las materias objeto de descentralización.

Un ejemplo, con la creación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Decreto 32-2005, de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia, se tiene duplicidad de competencias, pues al no modificar las funciones del MAGA, que es a quien corresponde de acuerdo con la literal h) del Artículo 29 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo: “desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población”.

---

<sup>35</sup> Asies. Ob. Cit. Pág. 25



### 5.4.3. El Organismo Ejecutivo

“De las 47 entidades autónomas y descentralizadas existentes, 10 son de creación constitucional, dos se encuentran en proceso de liquidación (BANVI y FIS) y cinco están inactivas (Empresa Portuaria de Champerico, CORFINA, GUATEL, INDECA y PROLAC). Existen otras dependencias con el nombre de instituto; como el Instituto Geográfico Nacional o el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, que no tienen carácter de entidades autónomas y descentralizadas.”<sup>36</sup>

El grado de injerencia, del Organismo Ejecutivo que sustenta en el funcionamiento de 29 de las antes citadas entidades, deviene porque le corresponde el nombramiento del presidente de su junta directiva o de su autoridad administrativa superior o bien porque la mayoría de sus integrantes son Ministros de Estado.

SEGEPLAN, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, promueve la implementación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial – SIMPET-; sin embargo, en los documentos divulgados no se menciona la coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAGA - y con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales - MARN- , instituciones a las que de conformidad con el Artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, les corresponde definir conjuntamente la política de ordenamiento territorial y de utilización de tierras

---

<sup>36</sup> *Ibíd.* Pág. 94

nacionales y promover la administración descentralizada de la ejecución de esta política.

No obstante, al mandato constitucional regulado en el Artículo 225, según el cual corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la formulación de la política de ordenamiento territorial. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: - MARN-, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde “cumplir y hacer que se cumplan el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales del país”, muchas competencias relacionadas con la administración y control de los recursos naturales está en manos de otros ministerios especialmente MAGA y MEM.

“El 21 de agosto de 2006 la Cámara de Industria de Guatemala, presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Áreas Protegidas, aduciendo que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, fue creado de manera ilegal e inconstitucional, pues se le reconoce autonomía funcional, pero el Decreto que le dio vida legal no contó con el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso; y que existe un conflicto de competencias entre esta ley y la Ley del Organismo Ejecutivo”<sup>37</sup>

La duplicidad de ley entre el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en temas como la elaboración de la política y estrategia de conservación del patrimonio cultural de la nación; fue otro objeto de

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 113

impugnación por ser similar a una de las funciones atribuidas por la Ley del Organismo Ejecutivo al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: - MICIVI – Entre las funciones que tiene mayor relación con las municipalidades es la relativa a la construcción, supervisión y mantenimiento de la infraestructura vial. El sistema es atendido por la Dirección General de Caminos.

“Uno de los problemas que identifican fuentes consultadas del referido ministerio, es el desorden que existe en la construcción de carreteras, pues aparte del ministerio y de las municipalidades, también lo hacen Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-, Instituto de Fomento Municipal - INFOM - y Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia – S CEP -, e incluso programas de la cooperación internacional.”<sup>38</sup>

El Instituto de Fomento Municipal: -INFOM- En los años 1965, vigente la constitución emitida en 1956 tiene lugar la creación del INFOM. El entonces ordenamiento constitucional, reconocía una autonomía limitada, es decir de carácter técnico y además establecía que la ley las clasificaría en categorías, para fijar los alcances de su régimen autónomo.

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* Pág. 117

#### 5.4.4. Inoperancia normativa en algunas entidades descentralizadas y autónomas

La confusión emana de las mismas leyes, al no tener claro si se trata de una entidad autónoma y descentralizada. Y en el caso de algunas instituciones establecidas antes de 1985, como Instituto Nacional de Administración Pública - INAP-, son definidas como semiautónomas.; otras por consiguiente tiene un ámbito competencial amplio, por ejemplo El Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP-, que posee personalidad jurídica, depende directamente de la Presidencia de la República y tiene autonomía funcional (Decreto 4-89) y la Superintendencia de Telecomunicaciones - SIT-, es definida como un órgano eminentemente técnico del CIV que tiene independencia funcional ( Decreto 94-96).

“La descentralización no se establece dictando alguna ley. La descentralización se establece con bases que son ajenas a la Ley: la decisión política, la política pública y la técnica administrativa. Sin las anteriores bases, el Congreso de la República dictó el Decreto número 14-2002, Ley General de Descentralización. El Artículo 2 de esta ley consigna lo que según la ley es el concepto legal de la descentralización.”<sup>39</sup>

La experiencia prueba que, no por crear una definición legal como es el caso del Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, a través de un concepto legal, oscuro y confuso, sirve para establecer la descentralización; pues hasta el 2011 no se ha inventado la ley que establezca la descentralización pública en Guatemala.

---

<sup>39</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo. Teoría general y procesal.** Pág. 140





## CAPÍTULO VI

### **6. Análisis de la situación del municipio y del gobierno municipal**

La Constitución Política de la República, en el Artículo 253 delinea al régimen municipal, acogiendo el principio de la autonomía municipal en su triple vertiente: política, financiera y en materia de autonomía administrativa, se distingue por circunscribirse a la prestación de servicios a la población municipal.

Si bien la Constitución señala que el territorio nacional se divide en departamentos y éstos en municipios; el Artículo 224 del ordenamiento constitucional, no señala expresamente que el municipio es la unidad base de la división político-administrativa de Guatemala.

Vale la pena destacar que el texto constitucional en los Artículos 134 y 224, es el único de la región centroamericana que eleva la descentralización a principio constitucional y en el recuento de las instituciones descentralizadas incluye a los municipios.

Se crea mediante Ley el Sistema de Consejos de Desarrollo, en dos de los niveles de éstos (Consejos Departamentales y Consejos Municipales), están presentes los alcaldes, como miembros del primero y presidiendo el segundo en su respectiva circunscripción. De conformidad a lo presupuestado en los Artículos constitucionales 225, 226 y 228.

De acuerdo a los Artículos constitucionales, se establecen como órganos necesarios del gobierno municipal (Artículo 254), así como el derecho del alcalde de gozar de antejuicio (Artículo 258). Se crea a nivel de la Carta Magna el Juzgado de Asuntos Municipales para la ejecución de Ordenanzas. (Artículo 259).

Se prohíbe a otros órganos eximir a los contribuyentes del pago de tasas e impuestos, pues es facultad de la comuna (Artículo 261). Asignación del diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, distribuido para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren a calidad de vida de sus habitantes. El restante diez por ciento de la asignación puede usarse para financiar gastos de funcionamiento (Artículo 257), y por mandato de la Constitución las relaciones laborales de empleados y funcionarios municipales deben de regirse por una ley de Servicio Municipal (Artículo 262).

### **6.1. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 225, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADUR, coordinado por el Presidente de la República e integrado por ministros de Estado, un alcalde por cada región del país, los coordinadores de los consejos regionales y representantes de organizaciones sociales del sector privado (que no forman parte del gobierno).

La finalidad es la organización y coordinación de la administración pública y la elaboración de las políticas de desarrollo urbano y rural y de la política de ordenamiento territorial, además de otras funciones señaladas en el Artículo 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Además la normativa constitucional, Artículos 226 y 228 crea los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural – COREDUR- y los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural – CODEDE- , en los que participan alcaldes y representantes de los sectores públicos ( de las entidades del gobierno) y privado (representantes de organizaciones sociales que no forman parte del gobierno), y los Consejos de Comunitarios de Desarrollo (COCODE), contemplados en los Acuerdos de Paz, en donde el órgano de coordinación está formado un alcalde comunitario quien lo dirige y no más de 12 representantes electos por la Asamblea General.

La participación ciudadana se plantea como un elemento esencial de la gobernabilidad y el buen gobierno, como una forma renovadora, paralela a la forma tradicional de democracia electiva-representativa, que permite a grupos organizados o ciudadanía en general, tener acceso y opinar, a fin de influir en las decisiones sobre los asuntos públicos.

El Sistema de Consejos de Desarrollo, se rige por los principios de igualdad, dignidad y derechos a todos los actores sociales que haga equitativa la participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa

con equidad de género y equilibrio ambiental en los procesos de toma de decisiones, planificación y ejecución de políticas públicas de desarrollo. No sustituye a la democracia representativa sino que la complementa y la re-legitima.

## **6.2. Modernización y democratización de las municipalidades**

El escenario político de numerosas alcaldías de la región, se caracteriza por la falta de reformas, la ausencia de las mayorías necesarias para impulsar procesos de modernización y escasez de respuestas a los grandes desafíos nacionales, regionales y globales.

Se tiene el criterio que uno de los objetivos prioritarios, es el fomento del debate tanto sobre la reforma y renovación de los mecanismos político-institucionales como sobre el diseño de políticas modernas; creando redes municipales y regionales y la definición consensual de perfiles programáticos de estas fuerzas no sólo en sus respectivos municipios sino también en los municipios de la región, este eje de trabajo podría comprender mesas permanentes de trabajo temático a nivel comunitario, integrado por las fuerzas políticas y la representación de autoridades indígenas, y su integración a redes a través de foros regionales.

La responsabilidad de las municipalidades de modernizarse y democratizarse se extiende al ámbito político, al ámbito técnico y al ámbito administrativo, así: En lo político debe fortalecer su autonomía y su capacidad de gestión gubernamental de



desarrollo integral del municipio, en coordinación con el gobierno central.

En lo técnico, debe fortalecerse para prestar, mantener y desarrollar su capacidad de acción y la excelencia en la prestación de servicios públicos de calidad, de la manera más racional y eficiente. Y administrativamente, debe fortalecer su estructura y funcionamiento organizacional para lograr la solidez en sus procesos de planificación, organización, dirección y control con la prestación de los servicios de modo descentralizado, democrático y equitativo.

Cabe analizar, que el situado constitucional y otras transferencias de fondos del Estado si bien han colocado a las municipalidades en una posición privilegiada y potente (caso de la municipalidad de la ciudad de Guatemala), también las han hecho más dependientes y, por lo tanto, con menor grado de autonomía; opino que la autonomía supone cierto nivel de autosuficiencia y que las transferencias gubernamentales han de servir como apoyo, y no como sustento.

### **6.3. El fortalecimiento municipal**

Comprende, la formulación y coordinación de los procesos de asesoría, asistencia, capacitación y apoyo a los gobiernos locales. También se debe tomar en cuenta y contribuir a la coordinación entre dependencia y entidades de la administración estatal, y entre éstas y los gobiernos municipales.

Corresponde a este programa la promoción, coordinación y asesoría, sin afectar la autonomía y competencias municipales, de programas y acciones de asistencia técnica en materias jurídicas, administrativas, financieras, de desarrollo urbano, ambiente, obras y servicios públicos.

Las municipalidades han tenido para enfrentar el desafío del proceso de descentralización, marcado por una brecha entre la velocidad del traslado de recursos fiscales desde 1985 a la fecha y el poco fortalecimiento institucional.

El fortalecimiento municipal, implica apoyar las administraciones locales, para que puedan cumplir con las competencias propias asignadas en el Código Municipal.

### **6.3.1. Debilidades**

#### **➤ La inoperancia y violación del principio de continuidad laboral**

Los municipios enfrentan un ordenamiento jurídico laboral que no les permite ejercer las competencias que establece el Artículo 68 del Código Municipal Decreto 12-2002, cuando es vulnerado el principio de la continuidad de la relación laboral, el despido injustificado del cual son objeto los servidores públicos en la transición de cada gobierno, y la inexistencia de una perspectiva de impulsar con eficacia la carrera pública municipal y con ella la acreditación de competencias de funcionarios y empleados municipales.

Toda inversión en capacitación y formación del servidor público es mal lograda y se vuelve preciso nuevamente documentar al nuevo funcionario municipal.

Caso: "Comuna reinstala a empleados. La municipalidad Chinique, Quiché, en cumplimiento a una orden judicial, reinstaló en sus puesto a dieciocho empleados que habían sido despedido..."<sup>40</sup>

➤ **Inoperancia del principio de legalidad, en el poder financiero municipal**

El falso debate sobre el denominado Candado Constitucional, proyecta la necesidad de la creación de una nueva figura impositiva, pero el problema real de los municipios es la deficiente gestión de sus vías de ingreso, no la necesidad de articular nuevos tributos. La imposibilidad que establezcan sus arbitrios es uno de los más grandes ejes que bloquean el logro de una captación de fondos municipales, dejando a las municipalidades en una condición financiera vulnerable y dependiente del situado constitucional y el IVA-PAZ.

Una de las maneras más propicias de agenciarse de fondos para los municipios, es la aplicación progresiva del Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI-. En la actualidad, el Artículo 4 y el párrafo tercero del Artículo 13 del Decreto 15-98 del Congreso de la República, Ley del IUSI; permiten a las municipalidades aplicar los procedimientos de cobro y administración del citado impuesto; sin embargo, las municipalidades están

---

<sup>40</sup> Prensa Libre. Comuna reinstala a empleados. 5-03-12. Pág. 32



facultadas para actualizar el valor de los bienes inmuebles que se encuentran en su jurisdicción.

➤ **Algunos problemas jurídico-administrativos inviables**

El procedimiento, es inviable por la elevada complejidad en su articulación práctica, sometida a un sin fin de desarrollos normativos subordinados y complejas acciones ejecutivas, entre ellos la imposición del Ejecutivo de requerir acreditación y evaluación para integrar al municipio dentro del proceso de descentralización e imposición de instrumentos de tutela y control.

➤ **La incapacidad de gestión municipal**

Es bien marcada en tres competencias que se refieren a servicios locales básicos: No brindar un abastecimiento de agua potable a su población, falta de tratamiento de las aguas residuales y la contaminación de los mantos de agua, y el tratamiento de residuos sólidos. Competencia propia, de conformidad al Artículo 68 literal a) del Código Municipal.

Casos: “Vecinos de cuatro municipios de Baja Verapaz padecen por la escasez de agua entubada...”<sup>41</sup> “Pobladores de Coatepéque, Quetzaltenango, se quejan de falta de

---

<sup>41</sup> Prensa Libre. Municipalidad racionara agua. 2-04-12. Pág. 23

agua entubada y mal racionamiento por parte de la comuna local.”<sup>42</sup> “Desagües causas temor a plagas, vecinos del Puerto de San José...”<sup>43</sup>

“El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, expreso su preocupación por el uso del recurso y su contaminación, precisa una ley que regule el uso del agua...”<sup>44</sup>

Es notoria una clara ausencia de voluntad política en el proceso, tanto por parte de los municipios como del Gobierno Central. Los ministerios se resisten a ceder un poder que hasta ahora le corresponde y se niegan a transferirlo a las municipalidades argumentando su incapacidad de gestión; y en su mayoría los municipios se encuentran en condiciones que les dificulta prestar lo servicios básicos que por ley ya les corresponde, instancia que no les permite reclamar nuevas competencias.

El Artículo 68 del Código Municipal, establece la obligación de cumplir con sus competencias propias, pero su regulación en el Artículo 33 del citado cuerpo normativo municipal, define categóricamente que el ejercicio de sus competencias por parte del Consejo Municipal, será: “conforme a la disponibilidad de recursos.” Es decir, sólo cuando disponga de cobertura financiera.

---

<sup>42</sup> Prensa Libre. **Vecinos de Coatepeque, se quejan por falta de agua.** 2-04-12. Pág. 23

<sup>43</sup> Prensa Libre. **Desagües causan temor a plagas.** 2-04-12. Pág. 25

<sup>44</sup> Prensa Libre. **Ministerio de Ambiente, piden el uso razonable del agua.** 23-03-12. Pág. 10

➤ **Ausencia de un marco competencial actualizado**

También se encuentran obstáculos para la consolidación de las competencias municipales a través de la inexistencia de un mapeo competencial actualizado, que permite al Organismo Ejecutivo invada competencias municipales y viceversa. La falta de un diseño claro definiendo cuáles van a ser las funciones que en relación con cada competencia sectorial, se van a transferir a los municipios y cuáles van a seguir ejercitando las dependencias ministeriales.

Cabe citar también que la selección de competencias a descentralizar no es la más idónea; la descentralización debe ser progresiva y poder estructurarse a través de una gestión a escala local, pero pretender descentralizar la educación secundaria y/o salud; contempladas en la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, es tarea a largo plazo; pero si dar inicio con transferir una competencia sobre tránsito o equipamiento deportivo, estimo sería un gran paso.

➤ **Carencia de una jerarquización entre las competencias municipales**

Esto con el propósito de evaluar la prioridad que los municipios le dan a una u otra competencia, por lo tanto, debe ser necesario evaluar los presupuestos municipales. “Una mejor evaluación de los esfuerzos municipales podría lograrse si se establecieran presupuestos por resultado, entendiendo que esto significaría planificar el gasto público municipal de manera que se oriente explícitamente a alcanzar resultados previos y

claramente definidos. Los principales beneficios de este tipo de presupuesto: Aclara las prioridades de las políticas públicas, contribuye a focalizar el gasto público en prioridades, identificar la buena y mala gestión presupuestaria, y por esa vía se puede aumentar la eficiencia del gasto público, facilitar la gestión interinstitucional de las finanzas públicas; y una mayor transparencia y rendición de cuentas.”<sup>45</sup>

➤ **Insuficiencia del rango del órgano titular de la descentralización**

Encomendar a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, la coordinación de la política de descentralización es una decisión que ofrece más desacierto que aciertos; si bien es cierto, es el único órgano del gobierno que puede inferir en las competencias de otras secretarías y de los ministerios, también lo es el desacierto en la insuficiencia de rango del órgano titular de la competencia. Teniendo como resultado atender la necesidad de la estructura organizativa del Gobierno Central en lo relativo a la política de descentralización.

El Gobernador Departamental, en un escenario de descoordinación radial, con respecto a la ausencia de instituciones de coordinación entre cada Gobernador Departamental y el Ejecutivo; la descoordinación periférica, con la inexistencia de coordinación entre Gobernadores Departamentales y una acción unitaria del Ejecutivo en todo el territorio; y la descoordinación interinstitucional, con la inexistencia de la coordinación entre los Gobernadores Departamentales y la Municipalidad.

---

<sup>45</sup> Icefi. Atlas del gasto social municipal. Pág. 10

➤ **Inoperancia de la gestión recaudadora**

Con la recaudación que hace el municipio con respecto a sus tributos y con el ingreso del situado constitucional, no se puede consolidar un financiamiento a los servicios locales. Un claro ejemplo: Los cobros por los servicios de agua entubada y energía eléctrica, que hacen los municipios, no llega hacer suficiente para cubrir el costo del servicio. El proceso de descentralización se ve frenado con respecto al límite constitucional del 10 por ciento de los ingresos ordinarios que se tienen que transferir a las municipalidades, Artículo 256 de la Constitución Política de la República: “

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades...”. Recursos financieros adicionales que necesariamente deben acompañar a un proceso de descentralización.

“En todo caso se podría sortear este problema jurídico por la vía de financiar estas nuevas competencias mediante porcentajes sobre impuestos específicos...”<sup>46</sup>

➤ **La falta de capacitación del empleado municipal**

SEGEPLAN, ha desconcentrado el registro de la inversión pública, que se realiza desde las sedes departamentales, a través de sus titulares que desempeñan las funciones de secretarios de los Consejos Departamentales de Desarrollo – CODEDE-. “Actualmente

---

<sup>46</sup> Programa Municipios democráticos. **Municipios y democratización**. Pág. 99

promueve el traslado de las municipalidades del Sistema Nacional de Financiamiento para la Inversión Pública - SINAFIP -, pero tropieza con el problema de la falta de utilización de criterios técnicos por parte de las municipalidades, para realizar estudios de pre inversión...”<sup>47</sup>

Ejemplo: “La Asociación Nacional de Municipalidades (Anam) capacitó a los 29 alcaldes de San Marcos, debido a que muchos cometen delitos en su administración por no saber ni entender sus funciones...”<sup>48</sup> “Jefe edil rompe quórum, objetan a Arzú uso de fondos...”<sup>49</sup>

#### ➤ **Ausencia de un ordenamiento territorial**

La dificultad de brindar los servicios públicos, por parte de la municipalidad estriba muchas veces en la dispersión de la población, en el crecimiento urbano, falta de planificación del uso de suelo y de la carente infraestructura para la distribución de recursos: hídricos, energía eléctrica, carreteras, puentes y/o centros de distribución, mercados, terminales etc.

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, incluye el ordenamiento territorial dentro de las funciones que corresponden a los municipios. La

---

<sup>47</sup> Asies. **Proceso de descentralización**. Pág.100

<sup>48</sup> Prensa Libre. **Se capacitan en leyes municipales**. 23-04-12. Pág. 27

<sup>49</sup> Prensa Libre. **Objetan a Álvaro Arzú, uso de fondos**. 6-03-12 Pág. 6

necesidad de este ordenamiento obedece al caos urbanístico que existe en la mayoría de las ciudades de Guatemala.

La Ley de Vivienda (Decreto 9-2012), le dedica el capítulo I de su título III al ordenamiento territorial, Artículo 25 al 29. El Código de Salud, norma condiciones de seguridad e higiene que deben tener los asentamientos humanos y que son vinculantes para el ordenamiento territorial Artículos 109 a 112.

La Secretaría General de Planificación de la Presidencia, impulsa la denominada Estrategia de Regionalización y Desarrollo Urbano - ERDU-. Sin embargo, no existe un acuerdo sobre el alcance de las Políticas de Ordenamiento ni dentro del Organismo Ejecutivo y el marco legal que existe es insuficiente y fragmentado.

#### **6.4. El proceso de descentralización y el Decreto 14-2002**

##### **6.4.1. Regulación constitucional**

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el párrafo segundo: “La administración será descentralizada”, que equivale a decir, la administración procurará la descentralización. En su texto la Constitución Política no contiene norma que directamente sea un mandato u obligación sobre la descentralización.



## 6.4.2. Regulación legal

El jurista guatemalteco, Castillo González explica que: “la descentralización no se establece únicamente dictando una ley, en la que se fijan sus alcances, la descentralización, debe sustentar otras bases, ajenas a la ley, la decisión política, las políticas públicas y la técnica administrativa. Pero en nuestro medio, sin atender debidamente las citadas bases, el Congreso de la República dictó el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización y en el Artículo 2, consignó el concepto legal de la descentralización.”<sup>50</sup>

Comparto el criterio del jurista Jorge Mario Castillo González, con respecto a la inoperancia de la ley, pues con los años de vigencia, es manifiesta; pues la administración pública continúa tan centralizada en el año 2011 como en los años 1960 o 1985. Y, que un concepto legal, oscuro y confuso no sirve para establecer la descentralización; y que el simple traslado de oficinas de la capital a los departamentos con el objeto de fundar agencias o sucursales desprovistas de la decisión final y definitiva o la asignación de recursos presupuestarios, son factores contrarios a la descentralización constitucional.

“¿Por qué se dictó una ley, transfiriendo del Organismo Ejecutivo a las municipalidades un supuesto poder de decisión y la titularidad de la competencia de las políticas públicas nacionales, si las Municipalidades por si mismas, por su propia autonomía,

---

<sup>50</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y procesal**. Pág. 140



gozan del poder de decisión y la titularidad de la competencia municipal, para definir y ejecutar su política municipal en coordinación con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que corresponda (educación, salud y trabajo). ? De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 134 inciso a) y 253 de la Constitución Política.”<sup>51</sup>

“¿Por qué se impone al Ejecutivo la transferencia de lo que constitucionalmente no puede ni se debe transferir? La obligación de coordinar políticas, entre Ejecutivo y Municipalidades, prevista en el Artículo 134 de la Constitución Política, no equivale a transferir poder y titularidad en asuntos propios de cada Municipio autónomo... La respuesta: razones políticas partidistas, electorales, ajenas a la descentralización, determinan el desaguisado legislativo y la ley demagógica (en el sentido de dictarse para satisfacer intereses políticos, dañando la legalidad y la juridicidad).”<sup>52</sup>

Ante el débil desarrollo del sistema político-institucional, una descentralización voluntaristas, beneficiará probablemente a alguna región, no así a la globalidad nacional, y se está seguro que podrá perjudicar a las regiones menos desarrolladas, agrandando los actuales niveles de desigualdad y dispersión regional, así como alargando el proceso de constitución nacional.

---

<sup>51</sup> **Ibid.** Pág. 141

<sup>52</sup> **Ibid.** 141

### **6.4.3. Inoperancia del proceso de descentralización en las competencias municipales**

No se puede considerar como un resultado de esta descentralización el proceso de desconcentración, que muchas instancias estatales están realizando en los departamentos. Este proceso es positivo, por cuanto supone un acercamiento de la gestión administrativa de la administración central a los ciudadanos, incluso se puede considerar como algo necesario para realizar una posterior descentralización en los municipios.

Esta desconcentración, aun estimándole adecuada, no se puede equiparar con una descentralización que sólo se daría si se transfiere a los municipios la titularidad de competencias que antes pertenecían al Organismo Ejecutivo. Sin perjuicio de que se reserven para la administración central las funciones de dirección, control y regulación de la materia que se traslada.

El proceso que establece la ley, para efectuar una descentralización es realmente complejo, y se puede describir así:

Una solicitud del municipio con un plan y políticas de desarrollo integral acompañado de un estudio técnico financiero. Después se tendrá que realizar un diagnóstico de las necesidades de cada municipio por parte del Organismo Ejecutivo y elaborar un Plan de Fortalecimiento para la Descentralización.

Una vez acreditado por parte de cada ministerio que dispone de la capacidad necesaria el municipio tendrá que aceptar, por acuerdo de su Consejo Municipal, que se le efectúe la descentralización de la competencia. El Artículo 10 literal e), del Reglamento General de Descentralización, obliga a las municipalidades a ofrecer unos recursos económicos de contrapartida.

### **6.5. Análisis del proceso de descentralización y su impacto**

Al abordar este tema se plantean las siguientes interrogantes: En un contexto de acumulación de problemas de orden nacional, agravados por la crisis fiscal: ¿Se puede esperar que el gobierno central pueda atender el problema de la heterogeneidad regional? ¿Se puede descentralizar si no existen sociedades regionales, con grado mínimo de organización como tales? ¿Cómo hacerlo entonces sin una fuerte intervención del gobierno central? ¿Se puede esperar que una simple modificación en la estructura político-institucional resuelva los problemas que las regiones, hoy no pueden solucionar?

Un proceso de descentralización, teóricamente deberá constituirse en una adecuación y modernización del aparato del Estado a las necesidades emergentes del desarrollo de las regiones; debería optimizar los recursos disponibles en beneficio de las poblaciones y lograr mejores niveles de manejo. Sin embargo, también puede suceder que la descentralización termine en un proceso de deterioro de los servicios descentralizados,



a causa de la debilidad institucional tanto a nivel regional o municipal como del nivel central del gobierno.

Las tensiones y los desafíos que plantean las nuevas formas de relación Estado-sociedad con referencia a la gobernabilidad del sistema democrático, hace preguntarse sobre el impacto de las nuevas formas de participación y representación de los movimientos sociales regionales para la actual institucionalidad democrática, tan débil, en los municipios.

Pero estos desafíos, quedan al estudio y propuestas que habrán de integrarse y dar respuesta a la organización y estructura del pueblo, en el pleno ejercicio de sus derechos y a través de la lucha diaria y continua por alcanzar el respeto a una vida digna y con oportunidades para todos, dentro de un Estado de Derecho.





## CONCLUSIONES

1. El problema fundamental del proceso de descentralización que estructura la Ley General de Desarrollo y la Política de Descentralización, es la falta de un modelo de gestión descentralizado para cada competencia en el que se determine con precisión qué funciones conservará la administración del Estado y aquellas otras que va a transferirse a los municipios.
2. Los Ministerios retienen competencias, funciones y servicios que teóricamente pertenecen a las competencias propias municipales, y un buen número de competencias propias son señaladas como objeto del proceso de descentralización. Competencias básicas municipales como el suministro de agua potable, recolección y tratamiento de residuos sólidos, tienen una regulación normativa insuficiente en el Código de Salud.
3. Los municipios no pueden desarrollar a plenitud el contenido de la autonomía en los términos, que se diseña en la Constitución Política de la República de Guatemala, por no disponer en el presente momento de las competencias propias que les asigna el Código Municipal, siendo un conjunto muy reducido de aquellas que ejerce de manera efectiva o en toda su jurisdicción territorial.



4. La imprecisión conceptual de algunas, categorías e instrumentos jurídicos a emplear en el proceso de descentralización de competencias y fortalecimiento de los municipios tergiversa con los conceptos de descentralización, desconcentración o delegación; al igual en los procesos que tienen como único objetivo la desconcentración de funciones del gobierno central hacia el departamento: competencia, función, servicio, delegación, desconcentración o avocación.
  
5. Las materias asignadas inicialmente para ser descentralizadas, no han sido las más oportunas (salud, educación y seguridad), y tampoco el Código Municipal distingue perfectamente materias genéricas objeto de competencia municipal (protección del medio ambiente, protección civil, infraestructura social y productiva, ordenamiento territorial), y los servicios públicos que tienen que prestar los municipios en cada caso (alumbrado público, abastecimiento de aguas, recolección de basura).



## RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República debe derogar la Ley General de Descentralización e introducir reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, en donde se deben identificar las competencias susceptibles de descentralización, delegación y desconcentración, y ajustar el proceso de descentralización unificar criterio y conceptos legales, porque en la legislación guatemalteca, es frecuente utilizar indistintamente los términos competencia, función o atribución, y esto se hace desde el propio texto constitucional hacia las leyes ordinarias.
2. A través de un Acuerdo Gubernativo, el Organismo Ejecutivo debe crear una Comisión Nacional de Descentralización, para institucionalizar la coordinación que realiza la Subsecretaría de Descentralización; esta medida tiene por objeto coordinar la Política de Descentralización del Organismo Ejecutivo, impulso político y control de la coordinación por una autoridad de rango jerárquico superior al de la Subsecretaría de Descentralización.
3. Que se realice la reforma legal a través del Congreso de la República de Guatemala, para el traspaso de la competencia de la administración y gestión recaudatoria del IUSI a las municipalidades; incluir dentro de la categoría tributaria a las tasas administrativas y de servicios, regulando conjuntamente a los otros tributos, arbitrios y contribuciones por mejoras.





4. Es necesario que el Organismo Legislativo, realice ordenación y sistematización de las leyes sectoriales más significativas, para la consiguiente, ampliación o derogación de las competencias municipales; y derogar todo sistema de acreditación o habilitación por parte del gobierno central, porque en cualquier caso es una vulneración a la autonomía municipal.
  
5. Que el Congreso de la República de Guatemala, realice la reforma al Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo, para introducir una regulación más clara y segura en la creación, constitución y régimen de funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), e introducir modificaciones para mejorar la objetividad y la transparencia en el procedimiento administrativo de aprobación de proyectos por parte del Sistema de Consejos de Desarrollo y de los fondos sociales.



## BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. 1ª. Edición. Guatemala: Litografía Orión, 2006.
- CARRILLO FLORES, Antonio. **Estudios de derecho administrativo y constitucional**. 1ª. ed. México. Editorial UNAM. 1987.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I parte general. 18ª. ed. Guatemala: Editorial Fénix, 2008.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo. Teoría general y procesal**. Guatemala: Editorial Impresiones Gráficas, 2011.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala**. 7ª. ed. Guatemala: Editorial impresiones graficas, 2011.
- Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. **Democracia y gobernabilidad**. 1ª. ed. La Paz, Bolivia: Editorial Nueva Sociedad, 2002.
- COMODES. **Los nuevos senderos de la descentralización**. 1ª. ed. Guatemala: Litografía Llerena, 2001
- Corte de Constitucionalidad. **Expediente No. 914-96**. Sentencia 12-12-96.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. **La gestión municipal en Guatemala**. 1ª. ed. Guatemala: Editorial Magna Terra, 2008.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. **Manual para un municipio participativo**. Guatemala: Editorial Magna Terra, 2007.
- Fundación Friedrich Ebert. **Profundización de la democracia**. 1ª ed. Argentina: Editorial Nueva Sociedad, 1989.
- GARCÍA MAYNÉZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 40ª ed. México: Editorial Porrúa, 2003.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emilio. **Derecho municipal**. 1ª ed. México: Editorial UNAM, 1991
- HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho municipal parte general**. 1ª. ed. México: Editorial UNAM, 2003.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **Atlas del gasto social municipal**. 1ª. ed. Guatemala: Litografía Serviprensa, 2009.



Konrad Adenauer Stiftung. **Anuario de derecho constitucional**. 1ª ed. México: Impresos Sandoval, 2008.

Municipios Democráticos. **Municipios y descentralización: hacia una gestión del Estado más eficiente en el territorio**. Programa de Guatemala, descentralización y fortalecimiento municipal. Guatemala: Impresos Digrafic, 2007.

Municipios Democráticos. **Descentralización y comunicación municipal**. Programa de descentralización y fortalecimiento municipal. Guatemala: Impresos Digrafic, 2008.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 1994.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**. 6ª ed. Guatemala: Editorial Pereira, 2009.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho II**. 6ª ed. Guatemala: Editorial Pereira, 2009.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción a la teoría general del derecho**. Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. USAC. Guatemala: s.e., 2000.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Derecho constitucional**. 4ª ed. Guatemala: Editorial Pereira, 2009.

PORTILLO CABRERA, Alfonso. **Guatemala: crisis, democracia y cambio**. 1ª ed. Guatemala: s.e., 2000.

Prensa Libre (Guatemala). **Pobladores solicitan consulta comunitaria**. Año 61 No. 20173 (lunes 5 de marzo de 2012)

Prensa Libre (Guatemala). **Comuna reinstala a empleados**. Año 61 No. 20173 (lunes 5 de marzo de 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Objetan a Álvaro Arzú, uso de fondos**. Año 61 No. 20195 (martes 6 de marzo de 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Pobladores solicitan consulta comunitaria**. Año 61 No. 20173 (jueves 15 de marzo del 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Se capacitan en leyes municipales**. Año 61 No. 20179 (viernes 23 de marzo del 2012).



Prensa Libre (Guatemala), **Municipalidad racionará agua.** Año 61 No. 20188 (lunes 02 de abril del 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Vecinos de Coatepeque, se quejan por falta de agua** Año 61 No. 20188 (lunes 02 de abril de 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Desagües causan temor a plagas en Puerto de San José.** Año 61 No. 20188 (lunes 02 de abril de 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Se quejan por falta de agua entubada.** Año 61 No. 20188 (lunes 02 de abril del 2012).

Prensa Libre (Guatemala). **Ministerio de Ambiente, pide uso razonable del agua.** Año 61 No. 20188 (lunes 02 de abril del 2012).

QUIROGA LAVIE, Humberto. **Derecho constitucional latinoamericano.** México. México: Editorial UNAM, 1991.

RAMIREZ ORTIZ, Henry Oswaldo. **Descentralización y desconcentración fiscal dentro del marco de la modernización del Estado de Guatemala, su impacto económico.** Tesis Facultad de Ciencias Económicas. USAC. Guatemala: s.e., 1998.

RENDON HUERTAS, Teresita. **Derecho municipal.** 1ª ed. México. Ed. UNAM. 2002.

SAGASTUME, Verónica. **Algunas reflexiones sobre el poder local.** Tesis Escuela de Trabajo Social. USAC. Guatemala: s.e., 2000.

SANDOVAL VILLACORTA, Francisco Abraham. **La autonomía municipal como factor coadyuvante en el desarrollo económico, político y social en Guatemala.** Tesis de Ciencias Jurídicas y sociales. USAC. Guatemala: s.e., 1992.

VILLAGRÁN KRAMER, Francisco. **Estudios de ciencia política y otros ensayos.** Guatemala: Editorial Serví prensa, 1979.

#### **Legislación:**

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

**Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.** Asamblea Nacional Constituyente de 1986, Decreto 1-86, 1986.



**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Asamblea Nacional Constituyente 1986, Decreto 1-85, 1986.

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

**Acuerdos de Paz.** Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. 29 de diciembre de 1996.

**Ley Marco de los Acuerdos de Paz.** Congreso de la República de Guatemala Guatemala, Decreto 52-2005, 2005.

**Código Civil.** Decreto Ley 106 del Jefe de Gobierno de la República de Guatemala.

**Código de Salud.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 90-97, 1997.

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

**Código Penal.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 17-73, 1973.

**Código Tributario.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 6-91, 1991.

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

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-2002, 2002.

**Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 02-2003, 2003.

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 63-94, 1994.

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 14-2002, 2002.

**Ley en Materia de Antejucio.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 85 - 2002, 2003.

**Ley de Servicio Civil.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1748, 1969.

**Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 63-98, 1989.



- Ley de Servicio Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1-87, 1987.
- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 120-96, 1996.
- Ley del Registro de Información Catastral.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 41-2005, 2005.
- Ley Preliminar de Urbanismo.** El Presidente de la República de Guatemala, Decreto 583, 1956.
- Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1132, 1957.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 31-2002, 2003.
- Ley de Contrataciones del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 57-92, 1992.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 295, 1946
- Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1-98, 1998.
- Ley del Registro Nacional de las Personas.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 90-2005, 2005.
- Ley de lo Contencioso Administrativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 119-96, 1996.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 27-92, 1997.
- Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 2-2012, 2012.
- Reglamento de la Ley de Descentralización.** Presidencia de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 312-20002, 2002.
- Reglamento de la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Presidencia de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 461-2002