

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

**LA FALTA DE REGULARIZACIÓN PARA FIJAR UN LÍMITE A LA FIGURA DEL
ENDEUDAMIENTO EN EL CÓDIGO MUNICIPAL GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

De la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

De la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RITO CLODOMIRO GIRÓN VELIZ

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2013

**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 I: Br. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocaél López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Cesar Landelino Franco López
Secretario: Lic. Héctor Antonio Roldán Cabrera
Vocal: Licda. Berta Aracely Ortiz Robles

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Byron Recinos Guerra
Secretario: Lic. Rodolfo Giovanni Celis López
Vocal: Lic. Urias Eliazar Bautista Orozco

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



Lic. Juan Bosco Tzoc Sohom
Colegiado 10594



Guatemala 20 de Julio de 2,013

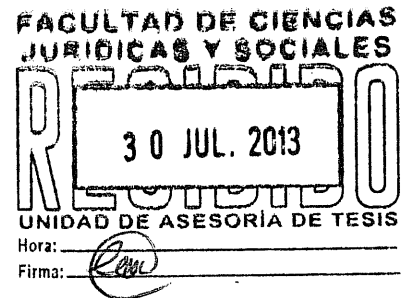
Doctor. Bonerges Amilcar Mejía Orellana.

Jefe de la Unidad de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Respetable Doctor Mejía Orellana



Como Asesor de Tesis del Bachiller: Rito Clodomiro Girón Veliz, en la elaboración del trabajo intitulado: **LA FALTA DE REGULARIZACIÓN PARA FIJAR UN LÍMITE A LA FIGURA DEL ENDEUDAMIENTO EN EL CÓDIGO MUNICIPAL GUATEMALTECO**", me complace manifestar que:

I. El trabajo del Bachiller Girón Veliz, es un adecuado aporte técnico y científico, a partir de que aplica un amplio contenido jurídico, doctrinario y social en relación a la legislación en materia de educación administrativa, abarcando sus principales fundamentos y elementos que le dan un perfil jurídico propio, con el cual se plantean criterios lógicos para llevar a cabo una mejor actividad administrativa del municipio.

II. Los métodos y técnicas que se emplearon para la realización del trabajo de tesis, fueron acordes para el desarrollo de cada uno de los capítulos, introducción, conclusiones y recomendaciones, para lo cual el sustentante utilizó, el método deductivo, para establecer los principios doctrinarios que fundamentaron el trabajo de análisis y síntesis necesario; el sintético, se empleó para determinar las causas y consecuencias del desconocimiento o mal manejo de la administración municipal y el inductivo para determinar las causas y consecuencias que el manejo de una insipiente administración producen, determinando las causas, los resultados de la legislación en políticas, estrategias para lograr un municipio desarrollado proveyendo al vecino de una mejor condición de vida. Durante el desarrollo de la investigación se utilizó la técnica de ficha bibliográfica ya a través de ellas se recopiló la información sobre él.



Lic. Juan Bosco Tzoc Sohom

Colegiado 10594



III. de acuerdo a lo expuesto en todos los capítulos, el trabajo evidencia una adecuada redacción, lo que permite entender los elementos que analiza el sustentante, los criterios técnico jurídicos y socio-económicos que le dan fundamento a cada argumento, así como el uso adecuado de las reglas gramaticales. En esta claridad de redacción, en el curso del texto incluso se encuentran las explicaciones pertinentes a cerca de aquellos tecnicismos que en otras circunstancia llevaría al lector a perderse el significado del tema, lo cual en este caso no ocurre porque la línea explicativa se mantiene constante en el trabajo realizado.

IV. La contribución científica del trabajo es de mucha importancia por el contenido de interés para todos los habitantes de nuestro país, la coyuntura política por la que atraviesa el municipio es crítica; puesto que exige la implementación de medidas urgentes que promuevan el desarrollo municipal y eviten el crecimiento de la deuda que generalmente crece desmedidamente cada año. El enfoque que se presenta para lograr los cambios de actitud en nuestras autoridades, metas a mediano y largo plazo de desarrollo, tienen que ser congruentes, es decir, conocer el verdadero significado del municipio, su origen, el papel que juega dentro del Estado y el municipio ideal que deseáramos tener. Son interrogantes obligatorias para cada uno de sus habitantes. Puede ser este trabajo una herramienta que bien planificada y ejecutada, involucrando a todos los sectores sociales, sirva para mermar el problema de la deuda del municipio. De igual manera la exposición y explicación que se hace en la parte final de este trabajo permite que cualquier persona o estudiante se informe de la situación actual del municipio de su importancia y rol que juega dentro de la estructura del Estado.

V. En torno a las conclusiones, el trabajo realizado por el Bachiller Girón Veliz, demuestra un adecuado nivel de síntesis, poniendo de manifiesto los elementos centrales que componen los supuestos teóricos y sobre todo la reflexión doctrinaria, para concretar y definir los principales hallazgos en torno a cada uno del los capítulos, con lo cual logró ser explícito en cuanto a la falta de regularización a la figura del endeudamiento en el Código municipal guatemalteco.

Lic. Juan Bosco Tzoc Sohom



Lic. Juan Bosco Tzoc Sohom

Colegiado 10594



También evidencia un acertado uso de la información bibliográfica, la que resulta actualizada, tomando en cuenta a los principales doctrinarios que versan sobre la legislación y administración municipal. Hizo acopio de toda la información pertinentes sobre la materia con lo cual logra sintetizar un estudio a partir de los elementos jurídicos predominantes en el medio académico actual.

Las conclusiones, recomendaciones, y la bibliografía, son congruentes con el contenido de la tesis. El trabajo tiene una estructura para abordar la temática. Las conclusiones establecen que si existe una normativa respecto al endeudamiento, pero que es necesario establecer determinados parámetros que permitan a las autoridades municipales cumplir con el pago de la deuda, sin dejar de ejecutar proyectos de desarrollo que mejoren el nivel de vida de los habitantes. Por consiguiente la recomendación que se hace al respecto es que se tienen que ser eficiente en la recaudación de impuestos y en algunos casos incrementarlos para mejorar los servicios públicos

De manera personal me permito manifestar que durante todo el trabajo de investigación realizado por el Bachiller Girón Veliz, en todas las etapas del proceso de la investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para la resolución de la problemática planteada, con lo cual se comprueba la hipótesis expuesta en su plan de investigación. El trabajo de tesis efectivamente cumple con los requisitos legales, por lo cual emito DICTAMEN FAVORABLE de conformidad con el cumplimiento de 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; para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Lic. Juan Bosco Tzoc Sohom



Asesor de Tesis

Col. 10,594



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

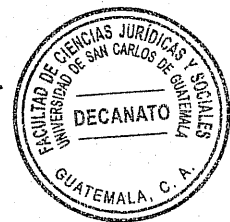


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 20 de septiembre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante RITO CLODOMIRO GIRÓN VÉLIZ, titulado LA FALTA DE REGULARIZACIÓN PARA FIJAR UN LÍMITE A LA FIGURA DEL ENDEUDAMIENTO EN EL CÓDIGO MUNICIPAL GUATEMALTECO. 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/slh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo que me concedió el don de la vida, el omnipotente que medió inspiración, que me mantuvo siempre con fuerzas para nunca declinar, el que siempre me lleno de bendiciones en todos los actos realizados y en especial en este momento trascendental de mi vida.
- A MIS PADRES:** Adán Humberto Girón, en paz descanse, y Juana Veliz, por su apoyo incondicional en todo momento.
- A MIS HERMANOS:** Haydee de Jesús, Aura Concepción, en paz descanse, Alex Neftali, Rosita Edelmira, Juanita, Aníbal, y Zaida Girón Veliz porque siempre me apoyaron en los momentos difíciles.
- A MIS AMIGOS:** Roberto Dubón, Dr. Carlos Herrera, Lic. Juan Bosco, Lic. Durley Montufar, Leonel Cifuentes Angel, Ricardo Girón, Audelio Girón, Julisa Monterroso, Abigail Solórzano, Milagro Ramírez, Julian Oscar, por su apoyo incondicional.
- A MIS HIJOS:** Ronald Humberto, Angel Blondy y Rito Manolo Girón Cifuentes, por su comprensión y apoyo.
- A MI ESPOSA:** Luci Cifuentes Angel por su apoyo y comprensión en los momentos difíciles.
- A:** Universidad de San Carlos de Guatemala, mi segunda casa, mi alma mater, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, siempre estarán en mi corazón



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos del municipio en Guatemala.....	1
1. 2. Antecedentes históricos del municipio en la doctrina.....	27

CAPÍTULO II

2. El municipio y su régimen jurídico en la actualidad.....	43
2.1. Leyes constitucionales.....	43
2.2. Leyes ordinarias.....	47
2.3. Leyes reglamentarias.....	56

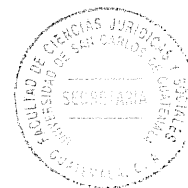
CAPÍTULO III

3. El municipio y su régimen económico en la actualidad.....	57
3.1. Aporte constitucional.....	66
3.2. Fiscalización.....	74
3.3. Ingresos propios municipales.....	77
3.4. Donaciones e ingresos varios.....	77
3.5. El endeudamiento.....	79



CAPÍTULO IV

4. Análisis del endeudamiento.....	85
4.1. Estructura del endeudamiento.....	86
4.2. Fines.....	87
4.2.1. Deuda real y ficticia.....	87
4.2.2. Deuda a corto, medio y largo plazo.....	88
4.2.3. Deuda amortizable y perpetua.....	88
4.2.4. Deuda interna y externa.....	89
4.3. Deficiencias normativas.....	89
4.4. Lagunas Legales.....	90
4.5. Requisitos mínimos del endeudamiento.....	91
CONCLUSIONES.....	97
RECOMENDACIONES.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	101



INTRODUCCIÓN

El Municipio es una institución universal, como también es innegable que el campo municipal ha sido poco estudiado, no obstante que la existencia del Municipio es anterior a la del Gobierno Central y a la importancia que tiene como célula primaria para el desarrollo local y como base fundamental para el crecimiento y desarrollo del sistema democrático; por tal razón se hace mención en diferentes capítulos de la tesis.

En el primer capítulo trata de todo lo relacionado a los Antecedentes Históricos del Municipio en Guatemala y el Municipio en la doctrina; el segundo capítulo establece, el Municipio y su Régimen Jurídico en la Actualidad; el tercer capítulo el Municipio y su Régimen Económico en la Actualidad; en el cuarto capítulo indica el Análisis del endeudamiento municipal.

El conocimiento del campo municipal reviste caracteres importantes desde cualquier ángulo que se le observe, así tenemos que para el ciudadano corriente su conocimiento se traduce a un campo estrictamente cerrado sin visión, sólo se circunscribe a la comprensión de la necesidad y conveniencia del gobierno local, transformada su posición generalmente de indiferencia, en una actitud participativa y positiva hacia éste.

Para los que dirigen una Institución de gran envergadura como lo es una municipalidad, el conocimiento de su esencia traducida en sus objetivos y fines es



de suma importancia para orientar sus acciones, que tiendan al desarrollo y al bienestar de las comunidades.

El Estado a través de la descentralización y la autonomía que ha trasladado al Municipio, sigue sin cumplir muchos de los principios establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, por tal motivo el Municipio no ha sido fortalecido, y esto obedece al poder de concentración del Gobierno Central y sus dependencias que no han permitido el desarrollo del Municipio, debido también a intereses foráneos, estos no son cumplidos y algunos sólo en parte.

Este estudio tiene por objeto, establecer que para que un proceso municipal de desarrollo se genere, se requiere de planeación, que se tenga una imagen objetiva, que se señale como se desea el Municipio, con que características, y que poder, destinando los recursos propiamente en forma honesta y hacia la población que en definitiva es prioridad. Lo que se pretende es crear un instrumento de estudio para lograr el mejor conocimiento de nuestro sistema municipal.

Al Municipio también le corresponde la realización del desarrollo económico y social de sus comunidades, las relaciones con el gobierno central, para la consecución de los fines, es primordial ya que a través de ello se enfatiza el apoyo de este ente, a fin de que complementariamente propicie el bienestar de los guatemaltecos.



CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos del municipio en Guatemala

Todo estudio acerca del Municipio debe partir de una aproximación a su naturaleza. Muchos autores, tanto de Derecho Público y Administrativo como de Ciencia Política, han discutido a cerca de los orígenes y fundamentos del Municipio y como en todo problema social, aún no se llega a un acuerdo universal. En general, dos son las grandes posiciones adoptadas al respecto, fue un producto de la evolución histórica del hombre o un bien creado.

Las teorías sociológicas, sostienen que el Municipio es una institución social, surgida espontáneamente e impuestas por las exigencias de la vida humana, por lo que es de derecho natural¹. Unos autores sostienen desde el momento mismo en que las tribus nómadas se asentaron, adoptando los cultivos como base de su economía en vez de la caza, llegando a afirmar que el Municipio ha existido siempre, siendo el embrión de la sociedad política.

Estas teorías afirman que el Municipio surgió a causa de la necesidad humana de organizarse y depender de un poder iniciado por el propio grupo, la que dio lugar a que por la estrecha vecindad, se generara un proceso de diferenciación que, una vez condensadas, dieron lugar al poblado, que posteriormente evolucionaron a parajes, caseríos, aldeas, villas, etc. Hasta llegar a ciudades que requirieron un gobierno propio.

¹ Soto Ramírez, Carlos Arturo. "El Municipio como Gobierno Local en Guatemala" pág. 1



Las teorías legalistas², "en las que coinciden muchos de los autores de Derecho Administrativo, sostienen que el Municipio es creación de la Ley, una institución jurídica que el Estado le ha delegado atribuciones y competencias, y por lo tanto su amplitud, naturaleza y carácter dependen de aquel. Algunas corrientes atribuyen al Estado no su creación, sino sólo el reconocimiento de su personalidad, que es propia y distinta a las demás personas que lo conforman.

Dado que el Municipio, como toda institución social tiene carácter multifacético, es indispensable consentir en que las teorías tienden a complementarse, y que todas poseen una parte de la verdad y son válidas en algunas de sus proposiciones³." El Municipio es una institución de carácter multifacético, ya que al mismo tiempo tiene una base material que es el territorio, tiene una base social que es la población y una base supra estructural, que es la Ley y el concepto de Estado.

El Municipio surgió después de la familia y la consanguinidad, es una entidad más antigua que el Estado, que no fue creada por la Ley, aunque el reconocimiento de ésta le da fuerza y carácter y crea condiciones para su desarrollo.

El Municipio es un producto posterior a que la humanidad dejara de ser nómada, obviamente. Las primeras formas de organización social fueron las gens, las fratrias y las tribus, las cuales se basaban en la consanguinidad y poseían una forma de mando decidido por el grupo, gobierno que adquirió forma de patriarcado, matriarcado o de jefatura del varón más fuerte.

² Jorge Mario Castillo González. "Derecho Administrativo" 1. Ed. Propia, impresos Industriales, Guatemala, 1984. Pag. 33

³ Soto Ramírez, Carlos Arturo. "El Municipio como Gobierno Local" pág. 2



El Municipio remonta sus orígenes formales⁴,” al año 509 antes de Cristo, en que Clístenes, gobernador griego, planteó en su nueva constitución, una forma de organización que ya no se basaba en la consanguinidad, sino con disposición de los ciudadanos con arreglo a su residencia local, ya no se subdividió el pueblo, sino el suelo, y los habitantes se hicieron políticamente un simple accesorio del territorio.

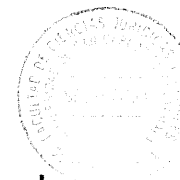
Como ente diferente y separado de gobierno, el Municipio apareció en el año 387 a. c. en la ciudad de Tesculum, Roma. Fue una forma de equilibrio entre conquista y dominación de una ciudad y la independencia de que antes gozaba. Fue Roma la creadora del nombre Municipium de munere, que significa tributo al que dio cierta (autonomía autos, “propias”, nomos, “leyes”) para nominar algunas autoridades y darse sus propias leyes, al mismo tiempo que estableció la obligación de los de la ciudad de satisfacer determinadas cargas o tributos.

Roma al crear un imperio y asegurarlo con capacidad y organización político administrativa, dio base y fundamento al concepto de Estado.

Roma representa un nuevo paso a la conquista de la ciudadanía y, por tanto, en el concepto municipal, “El Municipio es entonces la ciudad principal y libre, que se gobierna por sus propias leyes y cuyos vecinos podrían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma⁵. Las leyes del Municipio concordaban con las del imperio en su aplicación, lo que no dio lugar a que existiera un Estado dentro de otro

⁴ Engels, Federico. “El Origen de la Propiedad y el Estado”. Pag. 136

⁵ Macareña, Carlos E. Enciclopedia Jurídica, Tomo I. pag. 731.



Estado⁶". El Municipio como tal, sin embargo, no floreció sino hasta la época medieval. En la pugna que sostuvieron los Reyes con el Clero y los Señores Feudales, el movimiento comunal urbano creó bases de solidaridad (vecindad) suficientes como para demandar y comprobar su capacidad para gobernarse por sí, surgiendo así la conciencia municipalista, que es el origen de la reconocida primera realidad del Derecho Público⁷." Los intereses económicos de la ciudad comercial de la naciente clase burguesa, las asociaciones de artesanos y la necesidad de servicios públicos que generó el crecimiento urbano fueron los factores que obligaron a la ciudad a demandar participación activa para decidir por sí misma la atención de los asuntos locales. Las ciudades compraron a los señores feudales su derecho a elegir autoridades y tener su propio concejo, y se instituyó el gobierno directo por reunión en asamblea general, que se convocaba en la plaza pública al sonido de las campanas del cabildo o casa consistorial, que no era sino, originariamente un cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, posteriormente pasó a ser la reunión celebrada por el cabildo y el ayuntamiento, para quedar finalmente como identificativo de las reuniones del Municipio. En los reinos de León y Castilla (de este último proviene el Municipio latinoamericano), por ejemplo se celebraban reuniones de vecinos con bien marcada autonomía, y durante los siglos XII y XIII el régimen municipal castellano fue muy vigoroso⁸.

⁶ Enciclopedia, Espasa Calpe, Tomo XXXVII, pag. 325

⁷ Martínez Morales, Astolfo Humberto. "El Municipio en la Doctrina y en la Legislación", pag.18,20, y 21 Tesis de Grado de Abogado y Notario, Centro Universitario de Occidente Universidad de San Carlos de Guatemala, Noviembre 1963.

⁸ Capdequi, J. M. "El Estado Español en las Indias", página. 61 Cuarta, edición, Fondo de Cultura Económica, México 1965.

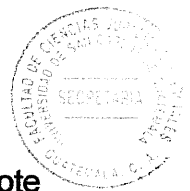


En América Latina, el Municipio, fue un fiel trasplante del viejo Municipio Castellano de la Edad Media que llegaba en un momento de postración y de decadencia, siendo tan solo una sombra de aquel régimen municipal, sin embargo en las nuevas ciudades de Indias, estas mismas instituciones municipales adquirieron fisonomía propia y características económicas sociales distintas, que les permitieron jugar un papel relevante en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos.

Para los colonizadores que jugaron el papel de simples ciudadanos y para los criollos, posteriormente, el Concejo Municipal de la ciudad fue el órgano adecuado para defender sus aspiraciones sociales, y el punto de apoyo necesario para hacer frente a los privilegios señoriales de los descubridores, conquistadores y descendientes, y a los abusos de poder de las autoridades de la Corona.

El primer Municipio establecido por los españoles, en América en (1,494) fue el ayuntamiento de la Isabela, actualmente, República Dominicana. Sus funciones originarias fueron servir de instrumento de comunicación colonial, con fines de control territorial y militar. El período de florecimiento del nuevo municipio colonial hispanoamericano, no fue muy largo, la venta en pública subasta de los oficios públicos hizo pasar los puestos concejiles a manos de las familias más acaudaladas, surgiendo así un tipo de régimen oligárquico⁹, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los intereses generales de los vecinos, que debían ser sus representados”. Fue hasta llegar a los años precursores de la independencia que los cabildos municipales recobraron su pérdida significativa como “intérprete de los

⁹Buruch, Bernardo. “El Municipio Costarricense: problemática de la democracia” pag. 7



anhelos generales de la ciudad¹⁰. En América Latina el Municipio deviene no del brote de las bases que desde sus núcleos demanda personalidad a la cúpula, sino al revés, lo cual significa que en América al Municipio le faltó el reto local que hizo próspero al Municipio en Europa¹¹”. Se trata de una tradición de derechos otorgados y no de derechos naturales, como fue el caso de España.

De lo expuesto, pueden extraerse algunos hechos vinculados con la naturaleza del Municipio, ya que es una institución surgida por las exigencias y necesidades de la vida humana, pero la Ley al reconocerlo y asignarle personalidad, le da carta de naturaleza dentro de la estructura del Estado. El Municipio es anterior al Estado, pero éste le dio fuerza al reconocerle y definirle atribuciones. Su origen formal está vinculado con la necesidad política de establecer jurisdicciones, en la cual se identifica la población con el territorio, primariamente el Municipio se identificó con las ciudades, es parte de su naturaleza, la necesidad estatal de conceder autonomía y auto gobierno a las localidades que gozaban de independencia, para poder mantener el poder hegemónico general, y la esencia original del Municipio parece estar en la obligación de tributar de los vecinos, la libertad de gobernarse por sus propias leyes y autoridades, y en su participación activa y la decisión colectiva para decidir sobre la atención de los asuntos locales.

Específicamente, en América Latina parece relevante que el Municipio, a semejanza de los Intendentes o Corregidores españoles, las alcaldías fueron instrumentos del poder a ultranza, ejercido por el poder centralizado de la Corona.

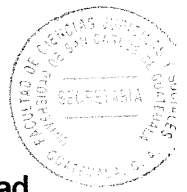
¹⁰Capdequi, J. M. *op. Cit.* Página 62

¹¹ Baruch, Bernardo. “El Municipio costarricense: Problemática de la democracia” pag. 14



En Guatemala, como en toda América Latina, el Municipio nos vino con la conquista española, siguiendo el modelo del Municipio castellano. El 25 de julio de 1524 Pedro de Alvarado, conquistador del Reino de Goathemala, fundó la Ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, sobre las ruinas de lo que fuera Iximché, capital del reino cakchiquel. El primer paso fue nombrar el ayuntamiento, a cuyo efecto nombró a los dos alcaldes, los cuatro regidores, procurador síndico, tesorero y otros empleados de la ciudad, conforme las instrucciones u oficios municipales, que eran ordenadas por el Rey Carlos Quinto, y que a la vez deberían ser proveídas, por don Hernán Cortez, Capitán General de México, a don Pedro de Alvarado, a propuesta del gobernador de esta misma colonia, estas ordenanzas que hiciera el Rey Carlos Quinto, marca el inicio del régimen jurídico municipal guatemalteco y surge por la necesidad de establecer el ayuntamiento, que era el centro de actividad de las autoridades. La instalación del primer cabildo tuvo lugar el 27 de julio de 1,524. Dicho ayuntamiento creaba y nombraba escribano de cabildo, decretaba sus aranceles, fijando la cuota que por villa debía cobrar, deduciéndose de su contexto, que daba el nombre de tales a las personas que servían el oficio de secretarios o notarios, se ve que aquel ayuntamiento y los demás que le sucedieron no circunscribían sus funciones a lo puramente administrativo, y económico ni a solo el casco de la naciente ciudad, sino que se extendía a medidas legislativas, y judiciales, que comprendían a todo el país hasta entonces conquistado, y por conquistar. Estos oficios municipales se ejecutaban con tanto rigor que tocaba en los extremos las más lastimosas tiranías¹². Quedando claro que las atribuciones para los conquistados debían de cumplirse, por lo tanto no existieron para los colonizadores obligaciones. El cuerpo municipal denominado así a

¹² Pineda Mont, "Recopilación de Leyes" Libro IV. Título II. Página 518



las personas que dirigía o consumaba las ordenes, fueron adquiriendo popularidad desde el año 1,528 en adelante.

La ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, fue el asiento y cabecera de todo el territorio conquistado por los españoles. Dicha regularidad, la mandó a establecer el Emperador Carlos V. Rey de España, por la Real Cédula expedida en Monzón el 5 de junio de 1528. Que corrigió en parte los abusos y arbitrariedades cometidos por estos cuerpos municipales¹³.

Otro aspecto importante del desarrollo del régimen jurídico, fue que en 1,573 el Rey Carlos V, emite una nueva ordenanza, a través de Real Cédula, en la cual se dio individualidad propia a los ayuntamientos, fijándoles límites y atribuciones, lo cual dio auge a los municipios y posteriormente se realizaron los cabildos con participación del vecindario cuyo propósito era de elegir popularmente a los miembros del ayuntamiento conformado de la siguiente manera¹⁴:

Alcaldes ordinarios, procuradores, regidores, alférez real, este personaje era designado por las autoridades coloniales y era encargado de ejercer el mando militar. A los Regidores correspondía inspeccionar y fomentar las fuentes de abastecimiento de víveres, para los vecinos, intervenían en las obras públicas, visitaban cárceles y eran consejeros de los ayuntamientos, existía también un presidente de la hacienda. Ejercieron funciones de gobierno claramente intervencionistas, fomentaron la protección de actividades productivas, regulaban el abastecimiento y precios de los artículos de

¹³ Pineda Mont, "Recopilación de Leyes" Libro IV. Título II. Página 520

¹⁴ Martínez Morales, Astolfo Humberto. "El Municipio en la Doctrina y en la Legislación". Página 27 Tesis de Grado de Abogado y Notario, Centro Universitario de Occidente, USAC, Guatemala Noviembre, 1963.



consumo, establecieron centros de acopio de maíz, regulaban la exportación, expendio de granos básicos¹⁵. Etc.

Con motivo del terremoto de Santa Marta, que ocurrió el 23 de julio de 1,773, que destruyó la antigua capital del reino, los vecinos y las autoridades pensaron trasladarla a otro sitio menos expuestas a la furia de los volcanes, y después de varias inspecciones a los lugares que creyeron que podía servirles se asentó en el Valle de las Vacas, en donde existía un lugar que nombraban “de la Virgen”. El Capitán General del Reino, que lo era entonces don Martín de Mayorga, trasladó inmediatamente sus oficinas al Burgo de la Ermita, inmediato a dicho valle; y obtenía la real autorización para verificar el traslado de la ciudad capital, el Muy Noble y Muy Leal Ayuntamiento de Guatemala dejó la antigua Guatemala y vino a instalarse a la Nueva Guatemala de la Asunción, en donde celebró cabildo por primera vez el 1 de enero de 1,776.

Está Nueva Guatemala de la Asunción, como en Real Cédula del 21 de julio de 1,775 fue nombrada por su majestad, según la descripción que de ella hace el Padre Juarros, se halla situada en una espaciosa llanura de cinco leguas de diámetro; es quebrada, contiene quince manzanas de largo y otras tantas de ancho; está dividida en cuatro cuarteles y cada cuartel en dos barrios; estos tienen cada uno su Alcalde anual, que lo elige el vecindario y ejerce su jurisdicción con subordinación al Juez del cuartel, que es uno de los miembros de la Real Audiencia. Sus calles son rectas, tiradas a cordel de norte a sur y de este a oeste; anchas de once varas, las más de ellas empedradas, sus casas aunque bajas por motivos de temblores, son de buena apariencia, cómodas y

¹⁵ Mata Gavidia, José. “Anotaciones de Historia Patria Centroamérica”. Página 170. Editorial Universitaria, Guatemala 1,969



bien adornadas; casi todas tienen huertas y jardines y dos o tres y más pilas. Tienen una metrópoli, un gran arrabal hacia el noreste, dividido en cuatro barrios que comprenden 2 cuarteles, de los que son jueces los dos alcaldes ordinarios: en el está la Parroquia de Nuestra Señora de Candelaria y el Colegio de la Visitación.

Hasta el 15 de septiembre de 1,821 la Nueva Guatemala de la Asunción, fue la capital del Reino de Guatemala, y después de esa fecha, continuó como capital de la nueva entidad política que surgió al proclamar su independencia de España, Constituyéndose, más tarde al separarse del Imperio Mexicano de Iturbide, en la capital de la Federación y al mismo tiempo del Estado de Guatemala.

Al hacerse la distribución territorial del Estado de Guatemala, se creó el departamento de Guatemala, cuya cabecera fue esta misma ciudad de la Nueva Guatemala de la Asunción. Los fuertes temblores de diciembre de 1917 y enero de 1918 arruinaron la ciudad capital, la que con esfuerzos se ha ido reconstruyendo.

Como a todos los municipios latinoamericanos la institución llegó como un instrumento colonial de dominación, creado para la comunicación colonial, con funciones puramente políticas y burocráticas, organización territorial, control fiscal y militar.

Al irse definiendo los intereses locales frente a los peninsulares, el Municipio fue haciéndose intérprete de los anhelos de los vecinos de las ciudades y villas (criollos y mestizos), por el poder de los expedicionarios y las regalías a la corona, se produjo una fuerte reacción popular entre criollos y mestizos contra los derechos privilegiados de las personas descendientes de los primeros descubridores, lo que obligó a que el Rey Carlos V, emitiera una ordenanza en 1573, a través de las cuales se dio individualidad



propia a los ayuntamientos, fijándose límites y atribuciones, lo cual dio auge a los municipios¹⁶.

Sin embargo, por la venta en subasta de los puestos públicos, los oficios concejiles fueron pasando a manos de familias acaudaladas, surgiendo así un gobierno municipal oligárquico, en el que no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos.

Una de las funciones de los cabildos (reuniones públicas que se convocaban en las plazas, al sonar de las campanas de la iglesia local) era la elección de los alcaldes ordinarios, procuradores y fieles ejecutores. Al ayuntamiento también se integraban los regidores y el Alférez Real, que eran designados por las autoridades coloniales. El último ejercía el mando militar, y a los regidores correspondía inspeccionar y fomentar las fuentes de abastecimiento de víveres y demás cosas necesarias a la vida de la localidad, intervenir en las obras públicas, visitar cárceles, etc. Y ser concejeros del ayuntamiento¹⁷. La representación de los intereses locales a través de los cabildos era respetados, pues en sus elecciones no podía entrometerse el presidente de la hacienda, ni los oidores ni funcionarios y como tal representación se oponía a la Real Audiencia que personificaba la autoridad del monarca.

En teoría, los Ayuntamientos constituían ramificaciones de las autoridades mayores, sobre todo en materia judicial. Sin embargo, ejercieron funciones de gobierno claramente intervencionistas en la economía local¹⁸. Por ejemplo le incumbía el fomento

¹⁶ Padre Francisco Juarros. "Historiador de Guatemala. Tomo I. Página 65.

¹⁷ Mata Gavidia, José. "El Ayuntamiento 1777-1790, Nueva Guatemala de la Asunción", Página 51. Editorial Municipal, 1976.



y protección de las actividades productivas de la ciudad, lo cual incluía fijar las características de calidad, cantidad y forma de los artículos producidos, y vigilar que se cumpliera. También regulaba el abastecimiento y precios de los artículos de consumo, para evitar la escasez y el hambre. En función de ello regulaba la exportación de tales artículos, estableció las (alhóndigas), que eran centros de acopio de maíz y tiendas populares de expendio de granos a precios menores que los del mercado. Esta última medida se aplicó en la ciudad de Guatemala en 1585, 1624, 1702, 1704. Inclusive fue en el seno del Ayuntamiento donde se gestó el desarrollo de la exitosa propuesta de crear la Casa de la Moneda¹⁹; así como se promovió una empresa naviera organizada con acciones suscritas para los vecinos, la que no llegó a feliz término por no ser aprobada por el Monarca.

En 1802, a través de la Constitución de Bayona (Artículos 309 al 323), el Municipio cobró más formalidad y por ende su régimen jurídico al dejarse consignado que para el gobierno interior de los pueblos de más de mil personas, se decretaba la necesidad de un Ayuntamiento, presidido por un Jefe Político o por el Alcalde Primero donde no lo hubiere e integrado por vecinos electos sin derecho de reelección que ocuparían los cargos de alcalde o alcaldes, regidores y procuradores síndicos. Los alcaldes y síndicos serían renovados cada año, y las diputaciones provinciales debían inspeccionar el funcionamiento del Ayuntamiento.

Se establecieron sus principales atribuciones y el sistema por el cual ejercerían la facultad de establecer arbitrios. A finales del período colonial el sector público se definía

¹⁸ Solórzano Fernández, Valentín. "Evolución Económica de Guatemala". Página 130. Seminario de Integración Social, Guatemala, Editorial José Pineda Ibarra, Guatemala 1961

¹⁹ Periódico "El Genio de la Libertad" No. 17, fol. 129. Número extraordinario del sábado 15 de septiembre de 1,821.



claramente por dos facciones: el aparato burocrático central, integrado por funcionarios peninsulares a quienes sólo interesaba su carrera administrativa colonial y el enriquecimiento personal por su permanencia en ultramar y los Ayuntamientos que impulsaban medidas tendientes a favorecer el desarrollo local y defender los intereses de los criollos y mestizos. Este hecho fue determinante para que en el seno de los Ayuntamientos se gestara el movimiento emancipador del poder colonial.

El 15 de septiembre de 1,821, la Junta Provincial Suprema y el Décimo Ayuntamiento de Guatemala, motivados por la noticia y demanda de la provincia de la Ciudad Real relativa a que Ciudad Real de Oaxaca y Tehuantepeque se habían adherido al Plan de Iguala y Jurado la independencia, celebraron una junta a puerta abierta y por pluralidad de votos decidieron jurar la independencia y defenderla con toda fuerza, exponiendo su vida si fuere necesario.

Aunque a nivel de las provincias que integraban la Capitanía General de Guatemala no hubo respuesta uniforme, los Ayuntamientos de los partidos más inmediatos de Quetzaltenango, Verapaz, Sololá, Totonicapán Suchitepéquez, Sacatepéquez, Chiquimula y Escuintla, ya habían asegurado de la manera más solemne su íntima unión a nuestra causa y se conservan fieles al juramento que habían prestado²⁰.

Guatemala es un país que se caracteriza por la inestabilidad política desde sus inicios. Después de la independencia, las provincias del Centro de América se anexaron a México, posteriormente se declararon independientes e intentaron infructuosamente, constituir un solo país federado. Guatemala se separó de la Federación en 1839 y no fue sino hasta el 21 de marzo de 1847, que Rafael Carrera, a través de un Decreto

²⁰ Periódico "El Genio de la Libertad" No. 24. Fol. 179 del lunes 29 de octubre de 1,821.



fundó la República de Guatemala, bajo el sistema de Gobierno Unitario. Antes de la formalización del Estado guatemalteco, ya el gobierno del Doctor Mariano Gálvez había mostrado preocupación por las municipalidades. El 15 de mayo y el 23 de septiembre de 1,835, la Asamblea legislativa emitió una Ley Orden y un Decreto que facultaban al gobierno para aprobar o reformar los presupuestos de las municipalidades, o para suprimir o adiconas artículos en los reglamento municipales.

Al año siguiente, la misma Asamblea emitió el Decreto fechado 28 de septiembre el cual en tres títulos y setenta y tres artículos, organizó y reglamentó las municipalidades del Estado. Sintéticamente esta Ley mandaba que hubiera municipalidades en los pueblos con más de 200 habitantes, que se debían integrar por elección y por personas calificadas, en un número acorde con la importancia del Municipio. Sus miembros tenían la obligación de asistir a un determinado número de sesiones por año, con pena de sanción, si no cumplían, sus funciones incluían el orden y la tranquilidad de los pueblos, la promoción del progreso de la agricultura, la formación y rectificación de los censos de población, el mantenimiento del registro de ciudadanos, la construcción de caminos y puentes, y la atención de las necesidades de la población (instrucción, salud, cuidado de hospitales, abastos, ornato, cementerios, policía, etc.

Para sufragar sus acciones tenían facultad para adquirir, manejar y aplicar fondos, incluyendo suscripciones para obras especiales.

Al ejecutivo, correspondía nombrar Alcaldes Auxiliares, donde no hubiera los 200 habitantes requeridos, y al gobernador, presidir las sesiones a que asistiese prácticamente, esta Ley fue fundamental para el establecimiento de bases de



funcionamiento de las corporaciones municipales. Tenían asignadas vastas funciones, que permitían cumplir con las demandas básicas del Estado incipiente de Guatemala.

Actualmente el Municipio es una institución universal²¹, es el verdadero pilar de la sociedad en casi todos los países del mundo. Dado que es una realidad histórica, sujeta a los vaivenes y variantes políticos y juristas de cada país específico ha asumido diversas formas y sistemas, dando origen a diversidad de regímenes municipales. Un informe del IULA²² reportaba que hay en el mundo, por lo menos ciento cincuenta formas diferentes de regímenes municipales.

Una aproximación a la definición moderna del Municipio diría que es una institución de carácter jurídico y político, con personalidad propia, con autonomía y potestades concernientes al gobierno y administración de los intereses locales²³. Sus poderes y facultades emanan de la comunidad, la cual expresa su voluntad mediante la elección de ciudadanos locales, (vecinos) en quienes delega la responsabilidad de conducir los intereses del Municipio. Tales poderes y facultades son reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes.

El concepto del Municipio comprende la extensión territorial, sus recursos y sus habitantes, dentro de una visión política y administrativa de un país. Es la única unidad de gobierno verdaderamente local.

Lo característico del Municipio es que responde a una convergencia de intereses entre lo general y lo local, ejerce el poder público circunscrito a una localidad específica y se

²¹Burch, Bernardo "El Municipio Costarricense" página 5 y 7

²²International Unión of Local Authorities (IULA). "Local Government Finance ", La Haya, 1978.

²³ Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado". Editorial, Nacional, México. 1951. Página 245.



relaciona sólo con los problemas inherentes a ella y como ente político, forma parte de la organización política superior que es el Estado. El Estado no es una mera agrupación de municipios sino una unidad distinta que responde a la voluntad y al interés general del país.

En el sistema gubernamental, al Municipio le corresponde ser formador e implementador de políticas públicas locales, prestador de servicios, y vocero de los intereses comunales junto o frente a las esferas superiores del gobierno²⁴. Con frecuencia, las leyes les asignan una serie de funciones, poderes y facultades que le da una posición relevante en el sistema gubernamental pero, no siempre les corresponde un papel significativo en el desempeño de sus atributos legales.

La importancia del Municipio, tanto como realidad social surgida de la naturaleza misma de la sociedad como en su calidad política responsable del logro de los fines comunes de la colectividad de un determinado lugar, es reconocida por expertos en teoría de Gobierno.

Finer, señala que en la vida de la sociedad existen fases (de la actuación política), en que se requiere del gobierno local y del nacional para convertir por medio de la fuerza conjunta, una situación en algo más deseable²⁵. Sin embargo, esta colaboración armónica y equilibrada no siempre es posible, ya que como señala Maurice Duverger, en la concepción clásica de la soberanía, el gobierno local existe gracias a la tolerancia del Estado centralista, y aún tal tolerancia es revocable. En el otro extremo, hay un sistema de federalismo interno que tiende a conferir el máximo de autonomía a las

²⁴Lordello de Mello, Diogo "Modernización de los Gobierno Locales en América Latina" en revista interamericana de planificación, volumen XIV No.66 junio 1983. SIAP, México.

²⁵Finer, Herman. "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno", página 15



comunidades locales, (regiones, departamentos y municipios). El grado de autonomía del Gobierno local, y de colaboración entre los niveles de Gobierno en un país, es un asunto de tradición y decisión sobre el modelo político bajo el cual un Estado desea manejarse, oscilando entre la autocracia y la democracia.

Independientemente del régimen político, es inobjetable el papel que el Municipio cumple en la satisfacción de las necesidades locales y el valioso auxilio que con ello presta al cumplimiento de la acción pública y el logro del interés general.

Y tiene sobre el Gobierno Central, además de ser una institución anterior al Estado mismo, una serie de ventajas que le convierten en el mejor agente político para alcanzar los fines del Estado, vinculados con el bien común.

Harol Fink, determina, que los gobiernos son más estables, más profundos y articulados en la base que en la altura, para diferenciar la potencialidad entre el nivel de Gobierno local y el nacional. El Municipio a la vez que célula vital para impulsar el desarrollo local, regional o nacional, es una escuela de democracia, donde los ciudadanos pueden participar en la creación de las condiciones necesarias a su progreso colectivo, a la vez que aprenden a manejar y proteger sus derechos políticos a niveles que les son accesibles.

Además el Municipio reúne todas las condiciones necesarias para convertirse en un actor principal y clave para el desarrollo, en calidad de socio del Gobierno Nacional²⁶, ya que está más cerca de la población, conoce los problemas de la localidad, necesita de menores medios para obtener resultados más eficientes, puede fácilmente hacer

²⁶Fink, Harold. "Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno" Página 485



participar democráticamente a la población e incorporar de esa manera nuevas iniciativas y recursos y en ejercicio político, enfrenta conflicto de menor envergadura, lo que le hace estar menos expuesto a la controversia política de grandes intereses²⁷. En síntesis, el Municipio es el órgano más idóneo para lograr el desarrollo equilibrado en el territorio de un país y para lograr la cobertura más homogénea y extendida en la acción pública.

Conforme la vida nacional en todos los países han crecido y acomplexado a los Gobiernos locales que han sufrido un proceso evolutivo análogo, tanto en sus funciones como en sus actos de gobierno, el crecimiento de las ciudades, la creciente urbanización, la revolución de las expectativas crecientes y la demanda cada vez más exigente de participación ciudadana en las decisiones que les afectan han sido entre otros, los factores que han forzado la evolución del Municipio. No obstante, sus condiciones no han mejorado en la misma proporción que sus exigencias. En muchas partes del mundo es una institución de estructura colonial y de características medievales.

Por el régimen absolutista que no permitía cambios o reformas en el sistema jurídico municipal, autorizaba a los alcaldes, realizar funciones judiciales, policiales que en la actualidad, ya no son permitidas.

Los municipios del país, pese a que tienen los mismos elementos reales constitutivos, real y potencialmente distan mucho de ser homogéneos.

²⁷ Torres Lara, Jaime "Nuestro Pensamiento", Editorial de la Revista IULA Informes, No. 10-11 abril-septiembre 1,985.



Esta situación incide en la dificultad de promover el desarrollo del régimen municipal, a través de acciones públicas uniformes.

Como elementos concretos del Municipio se define: la población, que está constituida por todos los habitantes, también denominados vecinos, si posee su residencia continua por más de un año o quien tiene el asiento de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza, también el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente en esta misma circunscripción.

La calidad de vecino se prueba con el documento personal de identificación, expedido por el Registro Nacional de las Personas, (RENAP). Dentro de esta circunscripción el vecino podrá ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siguientes: a) Ejercer los derechos ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos; b) Optar a cargos públicos municipales; c) Servir y defender los Intereses del Municipio y la autonomía municipal; d) Contribuir a los gastos públicos municipales en la forma prescrita por la Ley; e) Participar en actividades políticas municipales; f) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución, evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias; g) Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley; h) Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social, i) Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables; j) Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley; k) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, l) Solicitar la prestación, y en su



caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal. Otro de los elementos reales del Municipio, es el territorio, que no es más que la circunscripción territorial en la que se asienta un grupo de personas y son dirigidos por una autoridad denominada, Consejo Municipal. Y que tiene las competencias generales siguientes: a) Le compete la iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales; b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal; c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales; g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias; h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades presentes en el municipio; i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos; k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio; l) La organización de cuerpos técnicos y



consultivos que sean necesarios al Municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo; m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres; n) La fijación de rentas de los bienes municipales san estos de uso común o no; o) Proponer la creación, modificación o supresión d arbitrios al Organismo Ejecutivo, quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República; p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde, las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así, como emitir el reglamento de viáticos correspondiente; q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones; r) La comprobación de la emisión, de conformidad con la ley de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del Municipio; s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia; t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales; u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde; v) La creación del cuerpo de policía



municipal; w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala; x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia; y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del Municipio; z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio. Y también a los hechos que dieron lugar a la creación del Municipio. La discusión de cada elemento ameritaría por sí mismo una tesis; por lo que sólo mencionaremos aspectos ilustrativos que abren, posibilidades de investigación, pero que en todo caso, tienden a demostrar las hipótesis que se plantearon.

Por el carácter de la división política y administrativa del país, cabría esperar que los municipios, al igual que los departamentos, respondan a un criterio de ordenamiento territorial.

No obstante, es ostensible que los municipios en Guatemala, no se crean ordenadamente, guiándose por criterios técnicos geopolíticos de interés nacional o tan siquiera por intereses locales de interés colectivo, más bien, parecen ser producto de movimientos y solicitudes aisladas.

El evento más importante en la conformación político administrativa del país, fue la implantación, el 27 de agosto de 1,836, del Código de Livingston, por el cual se estableció el sistema de jurados.

Antes de 1836 sólo 9 Municipios estaban definidos como tales y aunque no era ese su propósito, por este sistema quedaron creados 185 municipios más. En el mismo siglo



siglo XIX, se crearon otros sesenta y siete, para 1,899 el país contaba con doscientos sesenta y un municipios. Entre 1900 y 1986 fueron creados setenta municipios, 53 de los cuales antes de 1944. A la fecha existen trescientos treinta y tres municipios que conforman veinte y dos departamentos.

Para la creación de municipios, el Código Municipal (Decreto 1,183 del Congreso de la República) establece, en los Artículos 7 al 16 un procedimiento que hace de tal evento un fenómeno político, carente de toda base técnica geopolítica.

Un caso ilustrativo de la posibilidad de que los municipios sean creados por intereses y conveniencias que no necesariamente coinciden con los locales y que incluso afectan seriamente el orden territorial de la nación, es el Municipio de Santa Elena de la Cruz, Peten que fue creado el 12 de agosto de 1985 por Acuerdo Gubernativo No. 683-85, y suprimido por Acuerdo Gubernativo No. 548-86 del 21 de agosto de 1986, es decir, duró un poco menos de un año.

Dicho Municipio fue gestado durante el gobierno de facto de 1982-1986 bajo la influencia del poder militar. Con su creación, este Municipio afectaba seriamente la existencia e intereses del Municipio de Flores, el cual si se le hubiese desmembrado territorio en las dimensiones que se pretendía, hubiera quedado prácticamente sin territorio útil, ni jurisdicción por el lago Peten Itzá, la del área de reserva natural del cerro Cahuí y la reserva arqueológica que no permite el ejercicio de plena jurisdicción más allá del paralelo diecisiete grados y diez minutos.



Como se puede ver, los municipios desde su creación no son entidades homogéneas y a través de la misma, el país ha venido siendo atomizado territorialmente, no siempre por razones de orden territorial ni necesariamente por intereses de desarrollo local.

La población por su capacidad productiva y su actividad económica, representa el elemento dinámico del Municipio y el agente natural del desarrollo. Sin embargo, para que desempeñe tales roles con eficacia, requiere de condiciones estructurales que lo facilite. Unas, están vinculadas con la bondad de la naturaleza, otros son de carácter social, como son la distribución de la riqueza y los medios productivos y la disponibilidad de servicios públicos que permitan la satisfacción de las necesidades humanas básicas que signifiquen ventajas y facilidades económicas. Un estudio integral de esta variable a nivel municipal requeriría por sí sola de una investigación completa, por lo que aquí sólo se analizará cuantitativamente como elemento de prueba de la desigualdad entre municipios, que exige un enfoque congruente para decidir políticas de fortalecimiento municipal.

Considerada la población como recurso humano para el desarrollo, su número representa la riqueza del Municipio y su variabilidad diferencia a los municipios en potenciales ricos, pobres e independientemente de su calidad y de la estratificación social a que dentro de cada Municipio estén sujetos.

Como todo ente social, y emulando a Ortega y Gasset, del Municipio puede decirse que es él y su circunstancia, en su caso posiblemente pese más la circunstancia, se explica por el contexto político real e histórico al que pertenece. En Guatemala, el Municipio es



el reflejo del régimen político nacional y como se ha podido ver, el Municipio es lo que el gobierno central en su conjunto ha decidido y permitido que sea.

En un país donde la población carece de sentimiento nacional, difícilmente el servicio público se desempeña para la democracia participativa y el bien común.

Los factores que resultan determinantes son los intereses sectoriales y el poder económico. El proceso electoral, aunque se fundamente en el sufragio, como derecho y deber cívico inherente al ciudadano, es universal, secreto, único, personal, y no delegable por lo que es libre y directo, no es suficiente para garantizar que el poder se ejerza para el desarrollo nacional, la libre participación ciudadana, y el bienestar general. Después de todo, el Estado surgió y se desarrolla como un aparato de poder que se impone sobre la sociedad en busca del interés en el sentido más amplio en la clase dominante en la sociedad.

En efecto, en Guatemala con toda probabilidad, ni el indígena, ni el ladino son nacionalistas, y las comunidades guatemaltecas casi no conciben la responsabilidad individual y la lealtad nacional, que son elementos fundamentales para la acción política de corte democrático. A falta de sentimiento nacional, el sentimiento local se impone. Y por la cerradura que en torno al Gobierno Central imponen la concentración del poder y la dimensión que ha adquirido: el Gobierno Local parece el único órgano político accesible al ciudadano para resolver problemas ingentes reales.

Por los factores mencionados, aunque de manera defectuosa e incipiente, el ciudadano encuentra en el Municipio una entidad más creíble, y respetable, como órgano democrático, que el Gobierno Nacional, aunque ambos sean oligárquicos. El Municipio

como nivel de gobierno que no depende directamente del Ejecutivo Nacional, pero si del presupuesto general del Estado²⁸; sin embargo, muchos ven el Municipio como dependencia del Gobierno Central, y como tal lo tratan.

El factor que contribuye a confundir tal relación es que el Estado, visto estructuralmente, es el conjunto de órganos de poder debidamente legitimados que, genéricamente, se denomina, Gobierno. Y, como el ejecutivo es la cabeza del Gobierno, representante de la unidad del Estado y quien ejerce su soberanía, se ha llegado a sacralizar tanto, que parece omnipotente. Esto, sin embargo, desvirtúa los mandatos constitucionales puesto que según ellos, el ejecutivo no es más que uno de los órganos que le representan, entre los cuales no hay subordinación.

En la legislación y en la doctrina, el carácter de ambos niveles de Gobierno se discute en término de facultades y poderes; de hecho, los poderes del Gobierno Nacional son más amplios por su propia naturaleza y, consecuentemente, los del Municipio de un modo u otro deben de adecuarse a los dictados de aquel, por cuanto representa disposición nacional que todos ciudadanos aceptan en virtud de la unidad del Estado. La menor dimensión del Municipio; el respeto que le debe a la supremacía del Estado, y la facultad de vigilancia y control que sobre todo el país tiene la autoridad central por ser cabeza de Estado; sin embargo, no significa ni determinan subordinación del Gobierno Local al Gobierno Central.

Como niveles de Gobierno ambos, se pueden considerar como complementarios y de hecho deben desempeñarse paralela y coordinadamente para cumplir los mismos fines:

²⁸Silver, Kalman H. "Un estudio de Gobierno: Guatemala" Seminario de Integración Social guatemalteco, Edit. José de Pineda Ibarra. Página 183.



los fines del Estado, desde dos perspectivas diferentes. Así mismo, como productos políticos del voto libre y directo, ambos son órganos legítimos y representativos de los intereses ciudadanos y, consecuentemente, debieran funcionar al unísono para realizar al Estado como un régimen democrático, de derecho, igualdad y justicia, y ambos debieran ser políticamente, responsables, de la eficacia del sistema gubernamental para dar respuestas a las demandas sociales, en lo cual radica el derecho del Estado a la obediencia ciudadana²⁹.

La relación entre ambos, pues, debiera caracterizarse por la coordinación y la complementariedad, y no por la subordinación. Pero la esencia orgánica como representantes del Estado, debiera estar definida, más, que por sus facultades y poderes, por la definición de que corresponde a cada quien, es decir, por sus obligaciones.

1.2. Antecedentes históricos del municipio en la doctrina

El Código Municipal (Decreto 12-2,002), en su Artículos, 28, establece con claridad que uno de los requisitos mínimos para la creación de un Municipio es necesario que tengan una población de, por lo menos veinte mil habitantes (20,000), o más, que pueda asignársele, una circunscripción territorial, para la satisfacción de las necesidades de los vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos y locales. Para lo expuesto, El

²⁹Laski, Harold. J "La Naturaleza del Estado" Lectura de Ciencia Política, Editorial de textos Universitarios, Guatemala, Marzo de 1984. Pag. 112



Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo Municipio.

También establece que la circunscripción municipal asignada al nuevo Municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando; respecto de dicha situación los Ministerios de Ambiente y de Recursos Naturales y de Finanzas Públicas deberán de emitir los dictámenes que señale que no perjudica dichos recursos que exista infraestructura física y social básica, que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo Municipio; que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante; y que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes, es necesario establecer lo que determina el Código Municipal en el Artículo 29, que la creación del Municipio, también está sujeta a un trámite, el cual es importancia de anotarlo en la presente y es que se inicia con una solicitud, después de cumplidos los requisitos en un plazo que no exceda de treinta días, El gobernador departamental realizará las actividades, siguientes:

- a) Conceder audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades o lugares del correspondiente Municipio que quieren formar uno nuevo.
- b) Conceder audiencia a los concejos municipales de la municipalidad o municipalidades afectadas, o eventualmente interesadas en la gestión, y a la gobernación o gobernaciones de los departamentos que pudieran resultar perjudicados.



c) Ordenar la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud y de otros que se soliciten en este Código, para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas y demás dependencias públicas deben dar la información y prestar la colaboración que les sea requerida,

Así como recabar cualquier otra información o documentación y practicar cualquier diligencia probatoria que se crea necesaria para la mejor comprensión del caso.

Evacuadas las audiencias, y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental, expresando su opinión, elevará lo actuado a conocimiento del ministerio de Gobernación, dentro de un plazo que no exceda de noventa (90) días.

En el Artículo 30, del Código Municipal establece el procedimiento ante el Ministerio de Gobernación, quien dispondrá de un plazo de seis (6) meses, a partir de la recepción del expediente, para verificar todo lo actuado ante la gobernación departamental y para completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias para determinar el cumplimiento exacto de los requisitos para decidir sobre la creación o modificación de un Municipio, emitiendo además el dictamen correspondiente, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, para que, si así lo considera, en un plazo de treinta (30) días, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente, para su conocimiento y resolución.

También con lo que respecta a la creación del Municipio el Artículo 31, del Código Municipal, establece que el Congreso de la República podrá realizar un procedimiento consultivo, mediante el cual pueda someterse a consulta de la población del municipio o



departamento afectado, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción antes de emitir la ley que lo decida. La cabecera municipal, como lo estipula el Artículo 32 de la presente Ley, estará en el poblado que se designe en el decreto de su creación que emita el Congreso de la República. El Concejo Municipal o el diez por ciento (10%) de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere este Código, podrá solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en este capítulo, en lo que fuere aplicable.

Existe una marcada diferencia entre los municipios, en especial nos referimos a los municipios de Guatemala; pues el nivel de urbanización, que han alcanzado respecto a otros ha sido muy marcado, por estar dentro de los límites del municipio de Guatemala, tomando en cuenta que ésta ha sido insuficiente para albergar a la mayor parte de la población que proviene de otros municipios.

Es evidente que mucha gente viene a ésta, en busca de mejores oportunidades de vida, y el Estado en muchos de los casos los ubica en los asentamientos, en este caso son los lugares donde muchos de ellos permanecen y estos algunas veces se han trasladados a muchos municipios cercanos, la población urbana corresponde a los lugares poblados que oficialmente tienen la categoría de ciudad, villa o pueblo, que no son más que las cabeceras municipales. Para evitar equívocos, es necesario advertir que las cabeceras no necesariamente son los centros poblados cuya población es más numerosa dentro del Municipio. Por esta circunstancia, estos municipios están llamados a desarrollar una política exclusivamente centrada en la administración citadina y el ordenamiento urbano y su posibilidad de desarrollo sólo dependerá de la capacidad de soporte de actividades productivas. En esta circunstancia podemos darnos cuenta que



tan diferentes son los municipios y como esta situación, incide en la limitación de posibilidades del desarrollo integral.

En otro orden de ideas, la dimensión que tienen las cabeceras municipales en lo que a población se refiere, es un indicador de importancia de los centros poblados que sirven de sede al Gobierno Local e indicador indirecto de la importancia del Municipio. Por ende las cabeceras municipales pueden ser trasladadas y de hecho son designadas por Decreto del Congreso de la República, por el Concejo Municipal, o por el diez por ciento (10%) de vecinos que reúnan las calidades, a que se refiere el Código Municipal.

Y la realidad que ampara es significativa para el Gobierno Local desde muchos puntos de vista, entre ellos, el fiscal, las demandas de servicios públicos y la propia capacidad de gestión, por que entre más grande poblacionalmente es un Municipio, su población tiene más oportunidades de educación y formación. Incluso la fuente de financiamiento del Estado hacia el Municipio depende de ello, es decir de la cantidad de habitantes. El resto de lugares poblados aunque sean mayores que la cabecera, son denominados rurales y les corresponde por el solo hecho de serlo, la denominación de aldeas, caseríos o parajes.

En la afirmación anterior, subyace, de que por la población de sus cabeceras, los municipios no son iguales y en muchos casos no son ni homólogos. El Municipio es la unidad básica de la organización territorial de Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, se caracteriza, primordialmente por sus relación permanentes de vecindad, multiétnica, pluricultural y multilingüe, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito, éste, a



través de su autonomía otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala, elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el Gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes, coordina sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo a que corresponda. Es dirigido por el Concejo Municipal, que es el órgano superior de deliberación y de decisión, de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. Es un grupo de personas, electas por el pueblo, mediante sufragio universal. Por ende al Gobierno Municipal le corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del Municipio, autonomía que tiene dos caracteres, uno, atribuible al Municipio que consiste en la facultad de darse sus propias autoridades y disponer de sus propios recursos; y dos, atribuible a la municipalidad, que consiste en la potestad de ejercer el Gobierno y la administración de los intereses propios del Municipio.

Desde el punto de vista axiológico, la autonomía se traduce en la facultad de darse sus propias leyes (que se denominan, ordenanzas y reglamentos). Los cuales deben fundamentarse en las normas constitucionales y, Asimismo, en la facultad de fijar el régimen tributario local y hacerlo cumplir, para disponer de sus propios recursos y así lograr autonomía financiera, siempre y cuando los tributos que impongan no atenten contra los principios tributarios que rigen el Estado Nacional.



Entonces le corresponde al Municipio, todos los derechos inherentes a una persona jurídica, de Derecho Público, de naturaleza representativa, y legítima de que ejerce el gobierno propio, que comparte con el gobierno central, la responsabilidad estatal de procurar el desarrollo nacional en todos sus aspectos.

En este sentido, le es aplicable el más amplio concepto de descentralización administrativa, lo que significa la disposición de poder suficiente para tener iniciativa, decisión, y ejecución de los asuntos municipales. Algo sumamente discutible, es la cuestión relacionada con el cumplimiento de los fines propios del Municipio, que no son definidos explícitamente, desde este punto de vista podemos decir que la municipalidad es un nivel de Gobierno, la segunda instancia de Gobierno después de la Nacional, y no hay otro, dado que nuestro país es unitario y republicano. Si ello es así, a ambas instancias de Gobierno les corresponde, con diferencias de medida en lo que a alcance territorial se refiere, compartir el cumplimiento de los fines del Estado, para hacerlo eficiente en su acción. En esa circunstancia, debería existir una delimitación de competencias, necesaria para que el Municipio tenga un marco claro dentro del cual pueda ejercer su autonomía y cumplir con la responsabilidad política que le es asignada por el electorado local.

Quien es responsable de ejercer la autonomía, es la Corporación Municipal, en nombre del Municipio, dicho órgano se integra de la siguiente manera: por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio de conformidad con la Ley de la materia. (Ley Electoral y de Partidos Políticos). Además las municipalidades tienen la facultad de organizar su cuerpo administrativo y los técnicos que requiera, así como el número de empleados que necesite, para el



cumplimiento de las múltiples responsabilidades, administrativas, las cuales se miden en relación de la estructura administrativa del número y calidad del personal con que cuenta enfocándose únicamente limitado, solo por la capacidad financiera. No obstante es imperativo el puesto de secretario municipal y tesorero municipal, que puede ser optativo, un Coordinador de la Unidad Técnica de los Consejos de Desarrollo Municipal y Comunitarios, quienes son responsables de asesorar en la elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo. No así la Policía Municipal de Tránsito.

Anteriormente correspondía a las Alcaldías Auxiliares, un rol muy importante, con el objeto de que el ejercicio del Gobierno Municipal, llegara a los caseríos, cantones, aldeas; pues correspondía a ellas labores comunitarias como llevar beneficios a los pobladores tanto en seguridad como en obras de infra estructura implementadas por las corporaciones municipales. Estos eran nombrados por el alcalde municipal a propuesta de los vecinos. En la actualidad las Alcaldías Auxiliares sólo son indispensables para llevar de alguna manera seguridad a los pobladores y en la mayoría de los casos llevan la correspondencia a los mismos.

Existen en algunos municipios de Guatemala, Alcaldías Indígenas, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones, de estos, cuyo fin primordial es en especial la toma de decisiones y vínculo de relación con el Gobierno Municipal.

Los cargos de las Alcaldías Auxiliares y Alcaldías Indígenas son gratuitos y duran en el ejercicio de sus cargos el período que determine la Asamblea Comunitaria. El enlace en



la actualidad de las municipalidades y sus comunidades, son los Consejos de Desarrollo Comunitarios, denominados (COCODE).

La estructura del consejo de desarrollo comunitario está conformada de la siguiente manera: a) La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y, b) El órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente. También dentro del Municipio, existe, en su estructura un Consejo de Desarrollo Municipal, denominado (COMUDE), el cual está conformado de la manera siguiente: a) El alcalde municipal, quien es el que lo coordina; b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal; c) Los representantes de los concejos de desarrollo comunitarios, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los concejos comunitarios de desarrollo; d) los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y, e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Estos consejos de desarrollo surgen de la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca, en la determinación y priorización de sus necesidades, y soluciones correspondientes.

Este sistema de Consejos de Desarrollo Municipal, estaban contenidos en el Decreto (58-88), Código Municipal, ya derogado y el Consejo de Desarrollo Comunitario, está



contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse sobre la base de la población. También existe el Consejo Nacional, el Regional, y el Departamental.

Es esencial que este sistema de consejos de desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

El objetivo del sistema de consejos de desarrollo, es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Estos están contenidos en el Decreto número (11-2,002) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

No podemos dejar desapercibida la existencia de entes que también forman parte de toda la estructura del Municipio, que de alguna manera coadyuvan al desarrollo del mismo y que son autorizadas y que reciben la personalidad jurídica de parte de la municipalidad, como lo son los Comités Pro Mejoramiento, y las organizaciones civiles no lucrativas.

Entre otras. El Alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Al Alcalde también corresponde la representación legal de la municipalidad y del Municipio; sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al Síndico



Municipal; es el jefe del órgano ejecutivo del Gobierno Municipal; miembro del Concejo Departamental de Desarrollo respectivo y Presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.

En lo que le corresponde, es atribución y obligación del Alcalde cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general resolverá los asuntos del Municipio.

Como el Régimen Jurídico Municipal (Código Municipal), en su Artículo 43, establece que para optar al cargo de Alcalde, Síndico o Concejal se requiere de los requisitos siguientes: a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal, b) estar en el pleno goce de sus derechos políticos. c) Saber leer y escribir. El Código Municipal no ha sido reformado en lo que respecta al contenido de este Artículo, esto da margen a que una persona solo con el simple conocimiento de leer y escribir puede llegar a ser Alcalde, desconociendo el manejo de la administración pública, atribuciones, deberes, derechos, y propiamente desconociendo la Ley (Código Municipal), esto significa que por desconocimiento o ignorancia del cargo, a quien le atribuye la responsabilidad de ejercer el cargo es al secretario municipal o al tesorero, quienes son las personas que deciden por él, y por ende se convierten en consejeros, o asesores. Por esta razón considero que es indispensable determinar las atribuciones y derechos del Alcalde en el ejercicio de sus funciones, las cuáles son las siguientes: El Alcalde preside el concejo municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes: a) Dirigir la administración municipal, b) Presidir las sesiones del concejo municipal y



convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias, c) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales, e) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido, f) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales, g) Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios, h) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, i) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastre o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del concejo municipal, j) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos, k) Contratar obras y servicios con arreglo a procedimientos legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al concejo municipal, l) Promover y apoyar, conforme a este Código y demás leyes aplicables, la participación, y trabajo de las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo informar al Concejo Municipal, cuando este lo requiera, m) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al concejo municipal y, una vez, subsanados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata, n) Autorizar, conjuntamente con el secretario municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el Municipio; se exceptúan los libros y registros auxiliares a utilizarse en operaciones contables, que



por ley corresponde autorizar a la Contraloría General de Cuentas, ñ) Autorizar a título gratuito los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales, o) Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos, p) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del Municipio, dentro de los primeros 15 días calendario del mes de enero de cada año, q) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal, las autoridades y funcionarios públicos, r) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación, s) Remitir dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de vencido cada trimestre del año, al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avencindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo período, t) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al Municipio y no atribuya a otros órganos.

Como también es necesario establecer las atribuciones y deberes de los Síndicos y Concejales cuales son las siguientes: Los Síndicos y Concejales, son miembros del Concejo Municipal, que tienen a su cargo la deliberación y toma de decisiones, de conformidad como lo estipula el Código Municipal, pero en la realidad es importante anotar, que actualmente existen muchas municipalidades, donde el órgano de deliberación y decisión no son los Concejales y Síndicos; pues también en muchas de ellas a nivel nacional son condicionados por el Alcalde Municipal, quien verdaderamente es quien toma las decisiones, es la persona que decide en última instancia que se hace. En muchos casos, los alcaldes proponen a los miembros del



Concejo Municipal, es decir síndicos y concejales, aumento del monto de las dietas, condicionados a quien decide es él. También Por otro lado, sino firman las actas donde se establecen acuerdos de su interés, no tendrán derecho a su dieta respectiva, el desconocimiento de la Ley (Código Municipal), hace que muchos de ellos caigan en esa situación, que viola a todas luces el régimen jurídico municipal. Por esta razón es muy importante dar a conocer las atribuciones tanto de los alcaldes municipales, como las de los síndicos y concejales que a continuación se detallan:

a) Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos, y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales, b) Los concejales sustituirán, en su orden, al Alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho de devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda, c) Emitir dictamen en cualquier asunto que el Alcalde o el Concejo Municipal lo solicitan. El dictamen debe ser razonado técnicamente y entregarse a la mayor brevedad, d) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones par las cuales san designados por el Alcalde o el Concejo Municipal, e) Los síndicos representan a la municipalidad, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la Ley. No obstante lo anterior, el Concejo Municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos, f) Fiscalizar la acción administrativa del Alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal, g) Interrogar al Alcalde sobre las medidas que hubiera adoptado en uso o extralimitación de sus



funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.





CAPÍTULO II

2. El municipio y su régimen jurídico en la actualidad

2.1. Leyes constitucionales

El 16 de diciembre de 1,839, bajo el Gobierno de Mariano Rivera Paz, se emitió el Decreto 73 de la Presidencia (Ley constitutiva del poder judicial), por el que se asignó a los Alcaldes las funciones de Jueces de Paz. Desde entonces esta función pesaba sobre el ejercicio de Gobierno y administración municipales. Tan solo ahora, la Constitución Política de la República decretada el 31 de mayo de 1985. Prohíbe, que las autoridades municipales desempeñen funciones judiciales, ordenando al Organismo Judicial que antes del 15 de enero de 1988 deberá asignarse jueces donde haya necesidad.

Ya bajo el Gobierno Republicano, el Acta Constitutiva decretada el 19 de octubre de 1,851 reconoció a las municipalidades como entidades particulares de derecho público, regidas por las leyes de su institución. Les faculta para emitir y reformar ordenanzas y para decretar arbitrios de acuerdo con procedimientos fijados en la misma Ley, extendiendo la administración municipal al sector rural y le asignó como función, el gobierno económico y político de los pueblos, manteniendo el principio de elección y de renovación de los cargos.

Durante este período (1,838 - 1,871), llamado conservador, el aparato burocrático del Estado era muy reducido, inclusive más que en la época colonial, y desempeñaba las



funciones clásicas; orden, salud, seguridad interna, administración tributaria y financiera, guerra, defensa, y relaciones con el exterior, prestando los servicios públicos más tradicionales como el de correos. No había separación de poderes. El Estado estaba integrado por el Estado Civil (Presidencia, ministerios, Concejo de Estado, Cámara de Representantes, Corte Suprema de Justicia, municipalidades, universidad, consulado de comercio, etc.), el Estado Eclesiástico (arzobispado y cabildo eclesiástico), y el Estado Militar, (Capitán General, Presidente de la República, Estado Mayor, Brigadieres y batallones), las funciones centrales eran estrictamente políticas y burocráticas y las funciones de servicios públicos estaban delegadas a los gobiernos locales (departamentos y fundamentalmente, municipales).

A partir de la Reforma Liberal de 1871, el aparato estatal se constituyó en instrumento de primer orden en el impulso y desarrollo de un proyecto de desarrollo económico nacional, a través de actividades productivas como el crecimiento de sus funciones que eran denominadas reguladoras, normativas, promotoras y productoras, hicieron posible el desenvolvimiento de las actividades productivas en el interior del país, tarea que corría a cargo de Jefes Políticos e Intendentes a nivel departamental, quienes tenían a su cargo mandar a las autoridades locales que apoyaran a los finqueros en el enganche y matrícula de cuadrillas de jornaleros, trabajadores y de cordel por el sistema de mandamiento.

Es importante conocer el Marco Jurídico Legal dentro del cual se desarrolla la mayor parte de las actividades del Municipio y lo que se establece del mismo.



La Constitución Política de la República de Guatemala es la Ley fundamental que establece los principios y los derechos de los guatemaltecos y la organización jurídica y política del Estado de Guatemala en el “Artículo 253. Establece, que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

a. Elegir a sus propias autoridades; b. Obtener y disponer de sus recursos; y c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

El tutelaje del Estado se pone de manifiesto cuando dentro de sus obligaciones está, dar un Aporte Constitucional, medio fundamental para que el Municipio pueda llevar a cabo la mayoría de obras y prestar los servicios públicos necesarios para los habitantes, y de esta manera poder llegar a alcanzar los fines que el Estado garantiza a sus habitantes. El Artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, también establece que los recursos económicos del Municipio, deben ser fortalecidos por el Concejo Municipal, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios”.

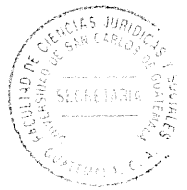
Es imperativo que los miembros de la Corporación Municipal, como funcionarios públicos electos democráticamente a través del sufragio universal tengan la capacidad y fundamentalmente la voluntad política de realizar todas las actividades que contribuyan al desarrollo del Municipio donde fueron elegidos.



La falta de estos principios y valores se pueden generalizar en la mayoría de los municipios de Guatemala, siendo este problema una de las mayores causas que provocan la pobreza dentro del territorio municipal, la falta de capacidad de las autoridades de poder administrar los fondos y arbitrios municipales. Como también lo establece La Constitución Política de la República de Guatemala en el "Artículo 257.- Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la Ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento del aporte podrá ser utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos".

Este Artículo Constitucional deja claro que es obligación del Estado de Guatemala proporcionar el aporte a las diferentes municipalidades del país para ayudar al fortalecimiento de los municipios y en determinado momento establece que dentro de dicho aporte se puede realizar pagos de funcionamiento para la misma y con esto lograr el máximo de desarrollo en la circunscripción municipal.



2.2. Leyes ordinarias

Justo Rufino Barrios, el Reformador, gobernó el país de 1873 a 1885, año en que murió. Durante su gobierno, fue emitido el Decreto Gubernativo 242 fechado el 30 de septiembre de 1871, el cual consta de doce capítulos y ciento veinte y siete artículos, conformó la que en opinión de Astolfo Humberto Martínez Morales fue la primera y verdadera Ley Municipal completa. En sus partes considerativas destaca la importancia de las corporaciones ediles en el desarrollo del país. Reconoce que los municipios deben regirse por una sola Ley que le defina sus deberes y facultades y se reconoce que sin la cooperación de las municipalidades, el Gobierno no puede realizar las metas que se ha propuesto³⁰. En su contenido, ratifica los logros formales obtenidos hasta ese momento, especialmente en mantener el principio de elección popular directa y en facultarle para establecer los arbitrios necesarios a su institución, determina el número de miembros del concejo según categorías, y reglamenta la obtención y manejo de fondos para el sostenimiento del Municipio. El Gobierno se reserva la facultad de aprobar los arbitrios y de reformar las ordenanzas en cada pueblo o darles a quienes no la obtuvieran. El presente Decreto Gubernativo queda conformado con ciento veinte y siete artículos distribuidos de la siguiente manera: Capítulo I. De los Municipios, de las Municipalidades y Jurisdicciones Municipales, Capítulo II. Del Gobierno y Organización de las Municipalidades. Capítulo III. De las elecciones, impedimentos, excusas y exenciones. Capítulo IV. De las obligaciones de las municipalidades. Capítulo V. De las sesiones. Capítulo VI. Del secretario. Capítulo VII. Del tesorero y contador. Capítulo VIII. De los bienes y rentas de los pueblos. Capítulo IX. De las comisiones de abastos,

³⁰ Solórzano Fernández, Valentín. "Evolución Económica de Guatemala" op, cit, página 335



de aguas, de policía, de higiene pública, de ornato, de escuelas, de vacuna, de caminos y de estadística. Capítulo X. De la responsabilidad de las municipalidades. Capítulo XI. De las licencias. Capítulo XII. Disposiciones generales. La Ley Constitutiva de la República, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1,879, ratifica sus principios.

Y hasta aquí evolucionó el régimen municipal en el siglo XIX. Los gobiernos que sucedieron a Barrios no tuvieron mayor incidencia en la institución municipal, hasta que arribó al poder, el General Jorge Ubico Castañeda. Ubico llegó al poder por medio de elecciones, en 1,931 y convirtió su Gobierno en una dictadura que duró catorce años³¹.

Decreto Legislativo 1,987, del 24 de abril de 1,934, Ley de Gobierno y Administración de los departamentos de la República. Fue la primera medida restrictiva de la autonomía municipal lograda hasta ese momento, estableció que los jefes políticos eran el órgano de comunicación entre el Gobierno y las municipalidades, con la función de apoyar a la autoridad municipal y velar porque las municipalidades cumplieran sus deberes y para hacerlo, el Jefe Político tenía facultad para proponer el aumento o disminución de concejales, resolver sobre las elecciones municipales, cursar la creación de arbitrios, la aprobación de reglamentos y consultas presupuestarias, así como los expedientes de venta de bienes municipales. Podía concurrir a las sesiones edilicias y entonces presidirlas, conceder licencias a los concejales, autorizar gastos y aprobar cuentas municipales, autorizar libros de contabilidad, ejercer jurisdicción económica-coactiva en asuntos municipales, etc.

³¹ Martínez Morales, Astolfo Humberto. "Seguimiento de la Evolución Legislativa" página 30.



Tal Ley dotaba de una cuota de poder al Jefe Político, tan alta, que convertía a las autoridades municipales en sus dependientes, estos personajes fueron omnipotentes a nivel local, lo que se traducían en actitud paternal a semejanza del Presidente Ubico.

Al año siguiente, la Asamblea Nacional Constituyente emitió el Decreto número cuatro (4), que establecía el cargo de Intendente Municipal, y el 22 de julio se emitió el Decreto Gubernativo 1,692, que dispuso que los Alcaldes Primeros, asumirían funciones de Intendentes.

Con estas bases y con el pretexto de la reforma constitucional así realizada, en 1,935 se emitió el Decreto 1702, Nueva Ley Municipal de la República; Esta nueva Ley tenía ochenta y siete Artículos, distribuidos de la siguiente manera:

Capítulo I. De los distritos municipales y de sus alteraciones. Capítulo II. De los habitantes de los distritos municipales. Capítulo III. Organización municipal. Capítulo IV. De los intendentes. Capítulo V. De la junta municipal. Capítulo VI. De las sesiones, Capítulo VII. De las comisiones municipales. Capítulo VIII. De los síndicos. Capítulo IX. De los secretarios. Capítulo X. De los tesoreros municipales. Capítulo XI. De la responsabilidad de los intendentes y concejales. Capítulo XII. Disposiciones finales. Capítulo XIII. Disposiciones Transitorias.

Bajo estas circunstancias, la Junta Municipal se convertía en un ente consultivo que le negaba su calidad de órgano de gobierno y administración de sus intereses, subordinado a la entidad municipal completamente a la voluntad del Gobierno Central. El Municipio volvía a ser un instrumento de dominación como en el año 1,524 y como Gobierno Local se convertía en una figura decorativa.

El 20 de octubre de 1,944, después de diversos movimiento populares, el período ubiquista terminó con la llamada “Revolución de Octubre”. Entre 1,944 y 1,954 se instauraron ensayos políticos, dirigidos por los gobiernos electos de Juan José Arévalo Bermejo y Jacobo Arbenz Guzmán. Dicho régimen pretendía democratizar al país, extraerlo del atraso y estancamiento económico en que estaban inmersos e independizarlo del dominio económico que dentro del país tenían unas compañías estadounidenses.

Entre otras obras de importancia, dio origen a una Constitución Política de la República de Guatemala y al Código de Trabajo; organizó la seguridad social, inició la Reforma Agraria, construyó la carretera al Atlántico y el Puerto Santo Tomás de Castilla e impulsó la educación y la salud pública³².

En 1,945 fue decretada la nueva Constitución Política de la República de Guatemala y en derivación de ella, el 24 de abril de 1,946 el Congreso de la República emitió el Decreto No. 226 Ley de Municipalidades, la cual consta de ciento quince Artículos, distribuidos de la siguiente manera³³.

Título I. Disposiciones generales. Título II. De los distritos municipales y sus habitantes. Capítulo I. De la creación, supresión, fusión, segregación, división, y cabeceras municipales. Capítulo II. De los habitantes de los distritos municipales. Título III. De la organización y funcionamiento del gobierno y administración municipales. Capítulo III. Organización de la corporación. Capítulo IV. Funcionamiento de las comisiones. Capítulo VI. Atribuciones en los diversos ramos de la administración pública municipal,

³²Galich, Manuel **Diez años de Primavera 1,944-1,954 en el País de la Eterna Tiranía, 1,838-1,974**. En Revista Alero No. 5. Tercera Epoca, octubre 1,974. USAC. Guatemala

³³Martínez Morales Astolfo H. **Seguimiento de la Evolucion Legislativa**. Página 30.



agricultura, comunicaciones, obras públicas, economía, trabajo, educación pública, gobernación, hacienda y crédito público, salud pública y asistencia social. Capítulo VIII. Del alcalde municipal. Capítulo IX. De los síndicos. Capítulo X. De los regidores. Capítulo XI. De los alcaldes auxiliares. Capítulo XII. De la Guardia Municipal. Título IV. De los empleados municipales. Capítulo I. del Secretario. Capítulo II. Del tesorero. Capítulo III. De los demás empleados. Título V. De la hacienda municipal. Capítulo I. Disposiciones generales. Capítulo II. Del presupuesto. Capítulo III. De los arbitrios y cuotas. Título VI. Capítulo único. Despacho de negocios. Título VII. Capítulo único. Disposiciones finales. Título VIII. Capítulo único. Disposiciones transitorias.

Esta nueva Ley restituye la autonomía municipal, como facultad electoral, del pueblo y como facultad del gobierno local de decidir sobre los intereses municipales. Establece 55 atribuciones de la administración municipal, especificadas por ramos de la administración pública; reconoce al Municipio y la calidad de persona jurídica, representada por la Municipalidad.

Esta es la encargada del Gobierno del Municipio, así como de administrar y mejorar los intereses del mismo, y como tal, tiene facultades propias de iniciativa y acción para resolver los asuntos que a ello atañen. El Alcalde es reconocido como Jefe del Gobierno y de la administración municipal.

Con la revolución de octubre, el Municipio reconquista su naturaleza y se actualiza, al quedar inscrito en un régimen político que libera las fuerzas sectoriales y locales a través de la movilización popular.



Aunque el Municipio goza de autonomía, el gobierno nacional se reserva algunas acciones y facultades que hacen que la autonomía sea relativa.

El 2 de julio de 1,954, el gobierno revolucionario era derrocado, dando fin al proyecto que conducía al país en el camino de ser independiente, con una sociedad justa y un pueblo libre a través del desarrollo hacia adentro³⁴.

La causa real del derrocamiento fue la defensa de los intereses monopólicos que en la economía del país ejercía el consorcio de la United Fruit Co, pero, se justificó como un movimiento que salvó al país de convertirse en un satélite soviético. La guerra fría, EEUU versus URSS, estaba en su apogeo, este movimiento, autollamado Liberacionista, y anticomunista, inmediatamente abatió, personas, leyes, libros, instituciones y organizaciones vinculadas con el ensayo político truncado, conservándose aquellas políticamente inocuas. El régimen municipal tardó en ser afectado y en la Constitución Decretada en 1,956 se respetó la institucionalidad lograda hasta ese momento. Pero, el Decreto 226, mandaba que el Alcalde en su protesta de toma de posesión debía prometer ser fiel a la Constitución Política de la República de Guatemala, que ha reintegrado la autonomía municipal y a la revolución de octubre.

En 1,957 el Congreso de la República de Guatemala emitió dos decretos que dieron vida al régimen municipal actual, que desde entonces solo se ha modificado en cuestiones no sustantivas.

El 4 de febrero fue emitido el Decreto 1,132, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio,

³⁴Galich, Manuel "Diez años de Primavera 1,944-1,954 en el País de la Eterna Tiranía, 1,838-1,974. En Revista Alero No. 5. Tercera Epoca, octubre 1,974. USAC. Guatemala



creada para fortalecer a las municipalidades mediante la prestación de asistencia técnica y financiera, para que éstas pudiesen promover el progreso de los pueblos y desarrollar la economía de los municipios.

La creación de este Instituto como ente estatal destinado a fortalecer y desarrollar a las municipalidades, fue una medida novedosa y atinada. Por primera vez se reconocía la debilidad del Municipio para cumplir con sus fines y satisfacer las atribuciones y el papel que tanto la tradición como la vida política del país le había asignado.

Se reconocía la necesidad de una entidad específica y especializada que les ayudara a satisfacer su función, ya que sin ello, la acción estatal difícilmente podría llegar a todos los rincones del país, dada la tendencia centralista y metropolitana del desarrollo de Estado.

Según los considerandos de su Ley Orgánica, el Instituto Nacional de Fomento Municipal, fue creado para dar asistencia financiera y técnica a las municipalidades, para coordinar las obras públicas del Estado con los planes de inversión municipal y para asegurar el acertado manejo del porcentaje que anualmente contendría el Presupuesto General de Gastos de la Nación.

A través de esta asistencia, el Estado se proponía promover la creación de condiciones favorables al progreso de los pueblos y al bienestar de los habitantes; promover el pleno y eficaz aprovechamiento de sus propios recursos y promover la progresiva descentralización administrativa³⁵.

³⁵ Soto Ramírez, Carlos Arturo "El Municipio como Gobierno Local en Guatemala", página 20



La democratización del Estado ha repercutido en el Municipio como ente referente más cercano a él, ha sido reconocido y valorado como actor de primer orden en cualquier esfuerzo o iniciativa seria que pretenda el desarrollo integral y sostenido del país en el mediano y largo plazo.

Para tal efecto es indispensable que el Municipio se inserte en los procesos de cambio desde su concepción y principalmente en su etapa de traducción en normas legales, en este sentido a nivel de ejercicio legislativo en su más amplia acepción, donde la carencia de vínculos sistemáticos y permanentes entre el Municipio y las instancias con iniciativa de ley, han mostrado sus mayores carencias a la hora de diseñar los instrumentos jurídicos que por creación o reforma determinan las líneas de acción de las políticas de desarrollo.

El Decreto número 12-2002 Código Municipal, establece en el “Artículo 1. Objeto. El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen”.

De la presente Ley se establece con prioridad el desarrollo integral para todos los habitantes del Municipio, indudablemente esto implica que el habitante debe de recibir el beneficio propiciando principalmente una mejor calidad de vida y mejores oportunidades; dicho beneficio debe ser convertido no sólo en obras sino en educación, salud, ambiente sano, estabilidad económica, recreación, en esta situación asumimos que el Gobierno Municipal, toma su verdadero rol de cumplir con los preceptos



constitucionales; una vez más se pone de manifiesto que el Municipio, da vida y existencia propia al Estado; puesto que a través del Municipio alcanza la consecución de sus fines.

La buena administración de los bienes municipales y sus recursos, se determina tomando en cuenta varios aspectos como lo son: los principios de honestidad, la capacidad y la voluntad, estos aspectos juegan un papel importante en el desarrollo integral del Municipio y por ende es primordial establecer que existen en la actualidad unos municipios con mejores condiciones y oportunidades que otros. En resumen podemos decir que el buen manejo y aprovechamientos de los recursos determinaran el desarrollo de cada uno de ellos.

También, en el Artículo 2 del Código Municipal; expresa, que el Municipio es parte fundamental dentro de la organización del Estado, a este le corresponde ver todo lo relacionado a la circunscripción territorial, de vecindad y la comunicación y relación interpersonal con las diferentes etnias que integran el País.

El Artículo 3 del Código Municipal establece, que la Constitución Política de la República de Guatemala, otorga y garantiza la libertad de velar por sus propios intereses y el fortalecimiento económico, esto de acuerdo a las autoridades que elijan los habitantes de cada Municipio, para que los puedan gobernar y poder administrar de buena forma, todos los recursos disponibles del Municipio y con ello llevar el desarrollo integral de los habitantes del mismo.



Podemos afirmar que una persona con una buena capacidad intelectual es merecedora de la oportunidad de dirigir una institución de gran trascendencia e importancia como lo es el Municipio.

2.3. Leyes Reglamentarias

Respetando y obedeciendo las leyes que rigen la convivencia con todos los sectores que conforman la sociedad y de acuerdo a las diferentes ordenanzas y reglamentos emitidos por la máxima autoridad en donde habitamos. El Municipio como una entidad autónoma, con personalidad jurídica, de derecho público y con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, crea como una Ley reglamentaria interna, el o los reglamentos internos de la Institución, considerando que es necesario la implementación del mismo, que responda a las necesidades de las relaciones que surgen entre las diferentes actividades que se realizan dentro de la municipalidad, con el afán de organizarse internamente para desarrollar una eficaz y eficiente administración de los bienes del Municipio y prestar un buen servicio a la población, debe regirse por un reglamento que enumere y demarque los límites de las diferentes funciones que se realizan y que tienen a su cargo el manejo de las distintas actividades.

Y lograr con este reglamento que se cumplan las normas a que están sujetas las prestaciones y ejecuciones de los diferentes servicios, sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio y las infracciones que se causen darán lugar a la aplicación de las sanciones que ellos consideren pertinentes.



CAPÍTULO III

3. El municipio y su régimen económico en la actualidad

El país de Guatemala a través del transcurrir de los años ha sufrido el efecto de las transformaciones políticas que conlleva irreversiblemente la modificación de la estructura del Estado. La democratización es denominada como un proceso de transformación, modernización, descentralización y desconcentración del Estado, independientemente del concepto que se le aplique al proceso, el contenido en su mayor parte se resume en uno de los principales aspectos que es el papel rector y subsidiario del Estado a través del gobierno central hacia el Municipio. En este caso especial el Estado ha aumentado paulatinamente la asignación de los recursos financieros los que a pesar de su incremento han resultado considerablemente insuficientes para que el Municipio atienda las ingentes necesidades de la población, los ingresos del Municipio en cuanto a transferencias corrientes del gobierno y la asignación constitucional, el énfasis en este aspecto deja entrever una estrecha perspectiva de los requerimientos mismos del Municipio para afrontar las exigencias de los ciudadanos para satisfacerlas, además de los recursos financieros, el Municipio requiere de un intenso y extendido proceso de desarrollo de sus posibilidades y capacidades en ámbitos tales como la gestión administrativa y financiera, la planificación y ejecución de proyectos, los sistemas de compras y contrataciones y mecanismos de control, participación y fiscalización.

El 28 de junio se emitió el Decreto 1,183, Código Municipal, el cual continúa vigente con las modificaciones introducidas por el Decreto 1,815 del Congreso de la República.



El Decreto 1,183 reconoce la personalidad jurídica y autonomía del Municipio para darse sus autoridades y ejercer, por medio de ellas, el Gobierno y administración de sus propios intereses; y que tiene por objeto el cumplimiento de sus propios fines, su fortalecimiento económico y la descentralización administrativa. Sin embargo, tiene por lo menos tres aspectos que valen la pena comentar, por un lado, especifica que la autonomía municipal es de carácter técnico – administrativo, lo cual se considera un eufemismo preventivo que tiende a reducir la calidad política del Municipio, para que no se llegue a considerar un Estado dentro de otro, y evitar que se convirtiera en paladín de los movimientos populistas que a pesar de la represión, no habían desaparecido. Por el otro, esta Ley, ya no especifica atribuciones al ente municipal, dando a entender que puede hacer todo aquello que vaya en pro de sus intereses y que no contravenga la Ley.

A pesar de que dichas leyes continuaron vigentes, como consecuencia de un golpe de Estado, dado por el ejército, la Constitución Política de la República de 1,965 quedó derogada por el Decreto Ley 24–82, Estatuto Fundamental de Gobierno, por el cual la autonomía municipal fue interrumpida temporalmente. Tal Ley facultó al Jefe de Estado para nombrar Alcaldes y Vice-Alcaldes, lo que efectivamente ocurrió.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1,985, restauró la autonomía y poderes municipales; el 3 de noviembre del mismo año, se efectuaron elecciones generales y las corporaciones electas tomaron posesión el 15 de enero de 1986.

La Constitución Política de 1985, reconoce la autonomía municipal, como facultad de elegir sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, ordenar el territorio de su



jurisdicción, atender los servicios públicos locales y para cumplir sus fines propios sin llegar a definir éstos.

La novedad que introduce es que le asigna a las municipalidades un 8% del presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para que los destine a obras de infraestructura y servicios públicos que tengan incidencia en el bienestar de los habitantes. Concede a los bienes municipales las mismas garantías y privilegios de que goza la propiedad del Estado; protege a las municipalidades de la posible intromisión de los otros organismos del Estado en eximir de tasas y arbitrios a particulares y concede a los alcaldes la calidad de gobernantes, a través del derecho de antejuicio, algunas potestades como de establecer tributos, queda sujeta a la aprobación del Congreso de la República para garantizar el principio de legalidad.

El Municipio a pesar del reconocimiento constitucional que goza, la situación en cuanto a su status, papel y rol, se puede considerar que depende en definitiva de un conjunto de leyes que deberían ser aprobadas por el Congreso de la República las cuales son: El Código Tributario, La Ley de Regionalización y el Código Municipal vigente en esa época, el cual era el Decreto (58-88).

Sin embargo, transcurrió el tiempo y no fue, sino hasta el mes de mayo del año dos mil dos que fue aprobado el nuevo Código Municipal, Decreto número (12-2,002) del Congreso de la República de Guatemala, el cual tiene 178 Artículos distribuidos de la siguiente manera:

Título I. Generalidades, título II. Población y territorio, capítulo I. Población, capítulo II. Territorio, capítulo III. Procedimiento para la creación y modificación de



municipios. Título III. Gobierno y administración de municipios, capítulo I. Gobierno del municipio, capítulo II. Mancomunidad de municipios, capítulo III. De los alcaldes, síndicos y concejales, capítulo IV. Alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. Título IV. Información y participación ciudadana, capítulo I. Información y participación ciudadana. Título V. Administración Municipal, capítulo I. Competencias municipales, capítulos II. Policía municipal, capítulo III. Régimen laboral, capítulo IV. Funcionarios municipales, capítulo V. Oficinas técnicas municipales. Título VI. Hacienda municipal, capítulo I. Finanzas municipales, capítulo II. Endeudamiento municipal, capítulo III. Asignación constitucional, capítulo IV. Presupuesto Municipal. Título VII. Principios reguladores de los procedimientos administrativos, capítulo I. Procedimiento Administrativo, capítulo II. Ordenamiento territorial y desarrollo integral. Título VIII. Régimen sancionatorio, capítulo I. Faltas y sanciones, capítulo II. Medios de impugnación, capítulo III. Juzgados de asuntos municipales, capítulo IV. Disposiciones finales.

Este nuevo Decreto de hecho tiene cambios substanciales hasta en los considerandos y especialmente, haciendo énfasis en el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco, desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca, la cual se caracteriza como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

También se establece la regionalización que regulará la distribución del territorio para fines de coordinación de la administración pública, a través del esquema de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número. (11-2,002), El cual tiene



por objeto regular la distribución de la asignación constitucional Fiscal que el Estado proporcionará a las municipalidades de su Presupuesto de Ingresos Ordinarios.

En la trayectoria trazada, se puede ver que la suerte del régimen municipal ha corrido paralela a los avatares del Estado Nacional, sujeta a la inestabilidad propia y ha llegado a tener atribuciones que le tipifican como órgano del Estado.

El Estado ha llegado a la necesidad de reconocer que el Municipio posee necesidades que debe de subsanarlas, para cumplir con sus funciones, le ha dado facultades, atribuciones y reconoce su legitimidad como representante de fracciones territoriales; le reconoce el potencial que tiene para lograr la descentralización administrativa y la adecuada atención de los problemas locales, ha llegado a asignarle un porcentaje de su propio presupuesto, incluso el gobierno actual, libre y directamente electo, por una mayoría sustantiva de la población, que ha manifestado su voluntad de cumplir con la Constitución Política de la República, en lo que a la descentralización se refiere para llevar al país hacia un desarrollo territorial, equilibrado, en el cual el Municipio tiene un papel importante que jugar.

La historia también muestra que, pese a la evolución del Municipio en Guatemala es aún una entidad postrada, sojuzgada, manipulada a intereses políticos de sus gobernantes locales y nacionales y en el sistema gubernamental su papel sigue siendo pobre.

Las leyes le han asignado una serie de poderes y facultades que le dan una posición relevante; sin embargo, por sus propias debilidades y la prepotencia del Gobierno



Central, que ha crecido y desarrollado sus tendencias centralistas, le ha correspondido un papel insignificante en el desempeño de sus atributos legales.

El futuro constituye un dilema en cuanto al régimen municipal se refiere, es indispensable realizar verdaderas reformas a la Ley a fin de cumplir con los preceptos constitucionales.

La responsabilidad del Estado, de los organismos específicos que tienen a su cargo la construcción de las estructuras formales del órgano tutelar que para el desarrollo municipal existe y naturalmente de las propias municipalidades, resolver el dilema de participación que al Municipio corresponde dentro del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz que ha asignado la Constitución Política de la República de Guatemala.

Después de haber revisado lo que es el Municipio en general y cómo ha evolucionado en la historia y legislación guatemalteca hay condiciones para aproximarse a la naturaleza, alcances y límites del concepto del actual Municipio guatemalteco.

La conceptualización del Municipio; es intrincada por la serie de problemas a que está sujeta, los principales son los relacionados con la definición de su lugar en el Estado; el carácter y alcances de su autonomía y sus relaciones con el poder central.

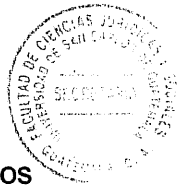
El Código Municipal, asienta la premisa de que el Municipio actúa por delegación del Estado. Sin embargo, lo asimila a las demás entidades autónomas y descentralizadas lo cual se estima incorrecto, porque el Municipio es una entidad diferente.



En efecto desde 1,945 todas las Constituciones reconocen que en Guatemala el Municipio es gobierno, lo cual le define como un órgano político integrado al concepto mismo de Estado, para ejercer sus funciones el Estado se organiza en distintos órdenes o niveles de gobierno; el Estado guatemalteco por ser unitario solo son perceptibles y reales dos órdenes auténticos de Gobierno: El central ejercido por los organismos legislativo, ejecutivo y judicial, y el Local ejercido por los municipios.

Posiblemente hay quienes piensan que las Gobernaciones Departamentales, constituyen un orden intermedio de gobierno; sin embargo, no son más que órganos auxiliares de la Presidencia de la República, que delega autoridad administrativa para efectos pragmáticos de una mayor eficiencia de sus funciones propias, como por ejemplo: ser parte fundamental de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, con el objeto de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes, programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada.

El Municipio, es Gobierno y lo es porque sus autoridades son electas libre y directamente para gobernar y regir los destinos del Municipio, por lo que son políticamente responsables ante sus electores. En esa virtud, sus autoridades son legítimas y representativas; cuyo jefe de gobierno, es reconocido legalmente como el alcalde municipal, también porque sus fines y responsabilidades, que le son fijadas por la comunidad local, pueden abarcar todos los campos de la vida social y de hecho le conciernen todos los ramos de la administración pública. En ese sentido, el ejercicio de las funciones que les son inherentes los definen como gobernantes y como todos los habitantes quedan sujetos a sus decisiones, éstos se constituyen en gobernados.



Los límites de las funciones gubernativas municipales están dados por sus propios fines, por sus límites territoriales y por el respeto que merece la unidad y supremacía del Estado³⁶.

En la legislación guatemalteca el Municipio es reconocido como gobierno, restringido a sus límites territoriales, ejercido por un cuerpo colegiado llamada Municipalidad, Corporación Municipal o simplemente Concejo, este cuerpo está integrado por un Alcalde, Síndicos y Concejales.

En el sistema guatemalteco, en dicho que en el Gobierno existe una división de poderes. Al Concejo en pleno corresponde la función legislativa, a través de la cual ejerce el Gobierno y decisión respecto a los asuntos del Municipio, al Alcalde le corresponde la función ejecutiva y administrativa, también ejercen función jurisdiccional en el ramo civil, aunque lo municipal le es correspondiente.

El sistema guatemalteco es de Concejo, lo cual es congruente con el régimen político que se ha definido en la nación; sin embargo tal sistema tiene riesgos que es necesario mencionar. La supremacía del alcalde sobre el Concejo Municipal, abre posibilidades de que este último pueda llegar a adquirir un papel meramente consultivo y/o de decisión, y además, las amplias libertades y poderes de que goza el alcalde pueden conducirlo a ejercer una jefatura de gobierno dictatorial; lo que contradiría la esencia democrática del régimen municipal guatemalteco se caracteriza porque el gobierno municipal es democrático, por cuanto es producto de la libertad de acción y opinión de los gobernados, y es asignado a un cuerpo colegiado representativo, que toma

³⁶Martinez Morales, Astolfo Humberto "El Municipio en la Doctrina y en la Legislación" página 37. Tesis de Grado de Abogado y Notario. Centro Universitario de occidente. USAC. Guatemala, noviembre 1,963.



decisiones en sesiones públicas, por votación y con independencia del gobierno central.

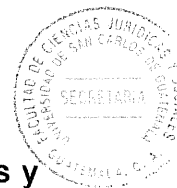
El sistema, aunque se observe desarrollado y propicio a una verdadera descentralización, es diferente del Self Government, inglés y del Home Rule norteamericano, los cuales han desarrollado un Municipio sumamente fuerte y autónomo, tanto en su poder de disposición como en su capacidad de concretar funciones públicas que aunque rechaza la dependencia, no deja de dar su lugar al Estado. En el caso guatemalteco, el desarrollo es más de carácter formal que real, dadas las limitaciones del Municipio y dadas las características centralistas y concentradores del gobierno central.

Otra característica esencial es su autonomía, que la Constitución Política de República hace análoga a la de las entidades descentralizadas; sin embargo, también en esto el Municipio es totalmente diferente por el carácter político que a su autonomía le da el hecho de ser representativo.

La autonomía política o descentralización, según Jiménez Nieto: es el poder otorgado por la Constitución para que algunas instituciones puedan decidir por sí mismas sus fines últimos, la cual es propia de los niveles constitucionales de gobierno³⁷.

En el Estado unitario, el gobierno central y el municipal definen sus fines últimos con independencia uno del otro, sin perjuicio de las relaciones financieras que entre ellos se establezcan.

³⁷ Jiménez Nieto, Juan Ignacio. "Política y Administración", Editorial Tecno, S.A., Madrid, 1970. Páginas 41



El Municipio como entidad política representativa que es, puede interpretar los fines y servicios que le exige la comunidad local y ante ella es políticamente responsable.

Por el contrario, las entidades autónomas y descentralizadas del organismo ejecutivo por lo general gozan de una autoridad delegada por el gobierno central para que la gerencia institucional cumpla los fines que le han sido prefijados. Su descentralización que es administrativa, les da facultad de decisión sobre la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ha de ofrecer para cumplir aquellos fines; las normas, procedimientos y controles que sobre ellas ejerce el gobierno central, son más flexibles que los impuestos a las dependencias directas.

El régimen municipal no puede prescindir de su carácter político, similar aunque menor que el del Estado, al que debe subordinación.

En Guatemala hay una sola clase de Municipio, no es una entidad realmente homogénea, como reflejo de la diversidad del país y de la inestabilidad en su devenir histórico.

En este caso, el Municipio viene a ser una forma genérica que ha dado lugar a una diversidad en su fraccionamiento interno, a una variedad de tamaño y a una serie de diferencias entre municipios.

3.1. Aporte constitucional

El tutelaje del Estado hacia los municipios se demuestra una vez más, en el inciso a, del Artículo 118 del Código Municipal que forma parte de los ingresos fiscales del Municipio Decreto número (12-2,002) el cual establece, que por disposición



constitucional, el Organismo Ejecutivo deberá de trasladar fondos directamente, a los municipios, esto indudablemente trae como propósito, el que dichas municipalidades puedan con estos recursos sufragar en parte el endeudamiento que en la actualidad poseen, esto significa que si no fuera por este Aporte Constitucional, que el Gobierno traslada a las municipalidades, estas no podrían ni tener un aparato administrativo, que actualmente tienen, dichos recursos serán distribuidos a las municipalidades cada dos meses conforme los criterios que a continuación de detallarán.

El Ministerio de Finanzas Públicas depositará en forma directa sin intermediación alguna, el monto correspondiente a cada municipalidad, en cuentas que las mismas, abrirán en el sistema bancario nacional, y con quienes se han firmado convenios, para la prestación de diversos servicios bancarios a fin de resguardar los recursos provenientes del Estado. Igual mecanismo bancario de entrega de fondos, se aplicará a cualquier asignación o transferencia establecida o acordada legalmente.

Los recursos financieros, a los que se refiere el Artículo anterior, serán distribuidos conforme el cálculo matemático que para el efecto realice la comisión específica integrada por:

- a. El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, quien la preside;
- b. El Director de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas;
- c. El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades;



d. El Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

La distribución se efectuará de acuerdo con los siguientes criterios:

1. El 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio.
2. El 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
3. El 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.
4. El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos
5. El 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

Para los efectos del párrafo anterior, se entenderá por ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad, a la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos, productos recaudados localmente y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas, dividida entre la población total del municipio.

Este cálculo se hará previo al inicio de la formulación del presupuesto de cada año, en el mes de septiembre, con base a la información estadística y ejecución presupuestaria del año anterior.

Las municipalidades tendrán su propio presupuesto el cual debe de sujetarse a la realidad financiera del Municipio, con base en las estimaciones y resultados de los



últimos cinco (5) años. Los ingresos y egresos que son fijados dentro del presupuesto para el ejercicio fiscal, el cual se manejará de acuerdo a la contabilidad municipal, principiando el uno (1) de enero y terminando el treinta y uno (31) de diciembre de cada año³⁸.

El Municipio en la actualidad posee un techo presupuestario el cual puede ser invertido en obra de infra estructura, dicho techo presupuestario es proporcionado, por el Estado y es separado del Presupuesto General de Gastos del Estado.

Para explicarlo, es necesario que inicie comentando que el techo presupuestario se forma, en relación al conjunto de solicitudes que realice el vecino constituido en Comité de Desarrollo Comunitario, denominado (COCODE), con el objeto de satisfacer sus necesidades, a partir de la participación, y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena. Esta figura es importante, porque se estableció a partir de la Firma de los Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Es una figura reciente que toma auge y que promueve el desarrollo integral de las comunidades. Inicio expresando esta organización, porque en la escala es la organización más pequeña, pero que por eso no deja de ser la más importante.

Este COCODE, presenta sus solicitudes de solución de problemas por supuesto que sean de beneficio social o comunitarios al Consejo de Desarrollo Municipal, organizado en la cabecera municipal, a cual se le denomina (COMUDE), que también es otra organización formada con el mismo propósito, presenta el legajo de todas las solicitudes de todas las comunidades, convertidas en perfiles de proyectos, analizadas y evaluadas, por una Unidad Técnica u Oficina de Planificación Municipal, al Consejo

³⁸ Fuente: Tribunal Supremo Electoral, El Instituto Nacional de Estadística, El Instituto de Fomento Municipal



de Desarrollo Urbano y Rural Departamental. Quien a través de este, a la vez envía los perfiles de todos los municipios al (SNIP) Sistema Nacional de Inversión Pública. Entidad perteneciente al Ministerio de Finanzas Públicas, Previo análisis y evaluación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

Al estar aprobado el presupuesto general del Estado, el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural Departamental, enviará a las municipalidades que corresponda, un listado geográfico de obras a realizarse en los municipios. Estas obras tendrán el objetivo de satisfacer las necesidades más urgentes de las comunidades del Municipio. Unas son realizadas por la municipalidad, otras por las instituciones del Estado.

Estas obras a realizarse por las municipalidades se ejecutan si su costo es menos de noventa mil. El Concejo Municipal, puede contratar directamente, pero si su costo es de noventa mil hasta menos un millón, El Concejo Municipal, las someterá a cotización, por el sistema de Guatecompras, pero si fuere el costo de la obra por más de un millón, se irá a licitación pública, a través del mismo sistema, sin embargo; no todas las municipalidades cumplen con este requisito. El afán de enriquecimiento ilícito los hace caer en delito, no cumpliendo con dicho requisito.

De esta manera el Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la realización de las obras solicitadas.

Las municipalidades son heterogéneas, tanto en sus ingresos como en sus egresos. Estas diferencias se pueden observar en los ingresos municipales, en sus necesidades financieras para funcionamiento, en sus posibilidades de inversión y también en su dependencia de otras fuentes de ingreso.



Todo ello señala la necesidad de desarrollar toda una política de desarrollo financiero municipal, la cual no debe estar referida únicamente a las inversiones de infraestructura sino al propio desarrollo administrativo y político del Municipio.

Los esfuerzos del Gobierno vigente encaminados a la descentralización económica y administrativa, debe considerar este aspecto, si en realidad pretende fundamentar el desarrollo nacional en el ente municipal. Si bien es cierto, el Código Municipal, Decreto (12-2,002), permite a las municipalidades la solicitud de préstamos, y estos no puedan exceder el período de gobierno de una Corporación Municipal, para su pago, es necesario establecer un límite para evitar el endeudamiento aún mayor.

Las municipalidades gozan de capacidad jurídica para gestionar créditos ante el sistema bancario, otras entidades financieras, particulares, tanto nacionales como internacionales; sin embargo; en términos reales la mayoría de municipalidades no son sujetos de crédito, por los requisitos que establecen los bancos, especialmente en lo que concierne a garantías prendarias e hipotecarias y la rentabilidad de los proyectos que se emprendan.

La mayoría de municipalidades no pueden acceder a mayor financiamiento porque su pobreza no garantiza servicio de deuda, su patrimonio no es embargable, en caso de incumplimiento de obligaciones. Se considera la única fuente de garantía la aportación constitucional que hace el Gobierno Central hacia las municipalidades y los escasos ingresos que se tienen por tributos, solo sobre ello pueden realizar los préstamos. Es evidente que dicha aportación constitucional deberá de conformar y estar inmerso dentro del Presupuesto de Ingresos Municipales. Por tal efecto, el Alcalde Municipal,



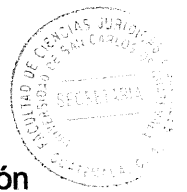
asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas públicas vigentes, y en la primera semana del mes de octubre de cada año. Lo someterá a consideración del Conejo Municipal que, al aprobarlo, podrá hacerle las modificaciones convenientes. Deberá ser aprobado por él, con el voto favorable de las dos terceras partes.

El presupuesto debe quedar aprobado a más tardar el quince de diciembre de cada año. Por el organismo Ejecutivo. Y ordenará publicar en el diario oficial el acuerdo gubernativo correspondiente. Si dichas entidades no presentaren su presupuesto en la fecha prevista, el Ministerio de Finanzas Públicas, los elaborará de oficio y los someterá a la consideración y aprobación del Organismo Ejecutivo.

También remitirán anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos para su conocimiento e información.

Sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política de la República, otorga a las municipalidades y en virtud a que éstas actúan por delegación del Estado, su presupuesto anual de ingresos y egresos deberá adecuarse a la metodología presupuestaria que adopte el sector público.

Para fines de consolidación de cuentas e información que debe efectuar el Organismo Ejecutivo, las municipalidades remitirán al Ministerio de Finanzas públicas, al Congreso de la República, y a la Contraloría General de Cuentas, sus presupuestos de ingresos y egresos aprobados. Así mismo, la información de la ejecución física y financiera de su gestión presupuestaria, deberá de enviarse a más tardar el treinta y uno de enero, del



ejercicio fiscal al que corresponda el presupuesto aprobado, el informe de su gestión presupuestaria del ejercicio fiscal anterior, a más tardar el treinta y uno de marzo de cada año. Este informe deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) ejecución física y financiera de los proyectos y obras ejecutados en el año, y,
- b) ejecución financiera de los ingresos.

La municipalidad debe disponer y administrar equitativamente su presupuesto anual entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta la densidad de población, las necesidades básicas insatisfechas, los indicadores de salud y educación, la situación ambiental y disponibilidad de recursos financieros. También el Alcalde, en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno respectivo. La elaboración del presupuesto se sujetará a la realidad financiera del municipio, con base en las estimaciones y resultados de los últimos cinco años.

El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y de discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento. El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos³⁹.

³⁹ Fuente Decreto 102-97 (Artículo 46), Decreto 12-2002 (Artículo 136), Ley de Compras y Contrataciones del Estado, Constitución Política de la República de Guatemala



3.2. Fiscalización.

La fiscalización tiene por objeto comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y egresos. Velar porque la administración de los bienes e intereses financieros del municipio se realice legal, técnica, racionalmente, y se obtengan los mayores beneficios a favor de su desarrollo económico, social e institucional, otro de los papeles importantes que realiza la fiscalización es orientar y asesorar a las municipalidades sobre el manejo legal, técnico y administrativo de las finanzas del Municipio y por ende deducir responsabilidades a los funcionarios y empleados municipales, por actos y omisiones que dañen o perjudiquen los intereses de la hacienda del municipio.

La fiscalización se hará por los siguientes medios:

a) Glosa y examen de las cuentas del municipio, b) corte de caja, arqueos de valores y verificación de inventarios, c) auditoría de los estados financieros, d) aseguramiento de aquellos bienes del municipio que razonablemente requieran protección, e) auditorías administrativas, f) caución, mediante fianza de fidelidad que garantice la responsabilidad de funcionarios y empleados municipales que recauden, administren y custodien bienes, fondos y valores del municipio.

El órgano encargado de la fiscalización de los ingresos, egresos y en general de todo el interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios y sus empresas, de las entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que recibe fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetas a esta fiscalización, los contratistas de obras públicas o cualquier otra persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.



Es la Contraloría General de Cuentas, que es una institución técnica y descentralizada. Goza de total independencia funcional, técnica y administrativa, y con competencia en todo el territorio nacional, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República. Dentro de su campo de competencia, tiene los objetivos siguientes. a) Determinar si la gestión institucional de todos los entes antes mencionados, analizados bajo criterios de probidad, eficacia, transparencia económica y equidad.

b) Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad, credibilidad de la gestión pública y el proceso de rendición de cuentas, como medios de lucha contra la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos, c) promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión, d) promover el intercambio de información, a través de los informes y recomendaciones de autorización para la actualización, modernización y mantenimiento de los sistemas, en especial del integrado de administración financiera, así como de los procedimientos operativos y control, e) promover procesos de casación para funcionarios públicos responsables de la administración, ejecución o supervisión del patrimonio hacendario del Estado, f) promover la modernización de la auditoría interna y externa gubernamentales, para garantizar un mejor servicio a las instituciones públicas, con el fin de mantener actualizados los procesos y sistemas operativos y control, g) contribuir al fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado



para ejecutar con eficacia y eficiencia las decisiones y políticas del Gobierno, h) velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública y promover y vigilar la calidad del gasto público.

En lo que concierne al Gobierno Local, también hay muchas formas diversas, ya que la ley se limita a regular la práctica contemporánea o anterior, permitiendo al Municipio decidir por sí mismo cómo ha de cumplir con los requisitos que le fija, cómo distribuir las funciones y cómo ejercer sus facultades, de acuerdo con las prácticas y necesidades de su localidad.

En lo que respecta a los funcionarios electos, es importante mencionar que el cargo de alcalde es el único que, por ley, debe ser equitativamente remunerado, sin embargo los cargos de síndico y concejal se retribuyen a través de dietas, dependiendo de la capacidad financiera de las municipalidades.

En principio, el servicio municipal exige trabajo, responsabilidad y capacidad, por no decir entrega, como todo servicio público de naturaleza estatal, sin un monto adecuado de remuneración, difícilmente puede exigirse capacidad, idoneidad y responsabilidad en el desempeño de los cargos.

En ejercicio de Gobierno Municipal, en esas condiciones, pasa a depender de los intereses, capacidades, grado de identificación con los intereses municipales que individualmente puedan tener los designados. Resultado de las incapacidades de los funcionarios electos es que, en algunas municipalidades, los secretarios y tesoreros han acumulado tal autoridad y poder informales, que pareciera que ellos fueran realmente los rectores.



3.3. Ingresos propios municipales

Un aspecto muy importante del municipio es su fuente de financiamiento que servirá para que este ente funcione, teniendo la facultad legal de tener un patrimonio propio, que en otras palabras podemos decir, que es el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del Municipio.

Que la obtención y captación de los recursos son en definitiva para el fortalecimiento económico y desarrollo del Municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Es evidente que el Municipio para que cumpla con la realización de los fines, principios estipulados en la Constitución Política de la República, es necesario que se de recursos para la ejecución de los mismos y una de las fuentes la constituyen los ingresos que se detallan de la siguiente manera:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional que el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada Municipio.
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del Municipio:

3.4. Donaciones e ingresos varios

Las donaciones que se hicieren al Municipio; c). Los bienes comunales y patrimoniales del Municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes; d). El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales; e) El ingreso proveniente de las contribuciones



por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del Municipio o tengan su sede en el mismo; f). Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos; g). Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales; h). Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal; i). Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional; j). Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del Municipio; k). Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales; l). Los provenientes de convenios de mancomunidades de los municipios; ll). Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales; m). Los provenientes de las donaciones; n). Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado; ñ). El precio de la venta de bienes inmuebles; o). El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles; p). El ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y r). Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.

Así como fijar rentas, tasas por servicios, aportes y contribuciones vecinales, y arbitrios, contribuciones por mejoras, impuestos, productos de venta de bienes, y productos e ingresos por servicios municipales. Todo ello se incluye en el concepto de "Ingreso local", Derivado de ello el Municipio tiene anualmente ingresos tributarios, que son recaudados por tesorería.



Debido a los ingresos locales de las municipalidades que son extremadamente bajos, como consecuencia de las deficiencias de sus sistemas tributarios.

Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud al concejo municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido. Como mencionamos en un capítulo anterior la municipalidad tienen la facultad de la libre administración de sus bienes y valores sin más limitación que las que establezcan las leyes. Las municipalidades por efecto de su autonomía, pueden constituir sus depósitos en las entidades bancarias y financieras autorizadas por la Superintendencia de Bancos. Esta decisión debe ser acordada por lo menos con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros que integran el concejo, conforme los criterios de oportunidad, eficiencia, solidez y rentabilidad. Los depósitos que se realicen en las entidades bancarias o financieras deberán contratarse con una tasa de interés que esté por arriba del promedio de tasa pasiva que reporte el Banco de Guatemala al momento de realizar la operación.

3.5. El endeudamiento

El gasto desmedido de los recursos financieros de las municipalidades ha permitido el endeudamiento de muchas de ellas, es indiscutible que para que el Municipio logre sus fines, estos han tenido que recurrir a préstamos, ya que la ley les permite contratarlos, siempre que se observe cuidadosamente el principio de capacidad, de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurrir no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales.



Las municipalidades podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización no exceda el período de gobierno del concejo municipal que las contrae, siempre que se apoye en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren.

Igualmente podrá emitir, negociar y colocar títulos – valores en el mercado nacional o en el exterior, para cuyo efecto deberán contar previamente con las opiniones favorables del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria.

Esto pone de manifiesto lo mencionado en los incisos anteriores una, que el presente Código Municipal, (Decreto 12-2,002) no ha sido reformado en su totalidad, y permite que sea alcalde cualquier persona que no tenga grado académico y que los únicos requisitos para optar al cargo sean únicamente, que sepan leer y escribir, que sea guatemalteco de origen y vecino del lugar y por supuesto estar en goce de sus derechos políticos. Esto es meritorio expresarlo porque la mayoría que participa en candidaturas para alcalde municipal, en elecciones electorales, como muchos de los concejales y síndicos, tampoco lo tienen. Este fenómeno es casi a nivel nacional. A veces el candidato que se convierte en alcalde solo sabe leer y escribir.

La problemática económica que envuelve a muchos municipios, es generalizada debido a que muchos de los servicios que prestan no son autofinanciables, esto va creando un endeudamiento. A la vez, que los municipios no tienen ingresos fiscales suficientes o que de alguna manera el alcalde municipal, por no saber o desconocer parte de la administración pública, recurre a solicitar préstamos que al transcurrir el tiempo lo único que hacen es endeudar aún más a las municipalidades, esto obedece, a



la facultad que otorga el Código Municipal en el Artículo (110), al Concejo Municipal, el cual establece que puede solicitar préstamos que no excedan el período de gobierno del mismo. Sin embargo esta limitante no reduce la necesidad del endeudamiento de las mismas; puesto que por no tener ingresos suficientes se ven en la necesidad de solicitar créditos, para subsistir, esto conlleva que el Consejo Municipal y el Alcalde deben de ser responsables dentro de su administración para cancelar las deudas que ellos contraen.

Otra de las causas que inciden en este endeudamiento, obedece a la caída en la recaudación fiscal como resultado de la crisis económica y el hecho de que no se aumentó el situado constitucional en el último ejercicio presupuestario.

Las municipalidades han utilizado estos préstamos, con el objeto de realizar gastos de funcionamiento y ejecución de obras de infraestructura como servicios de agua potable, pavimentación de calles, construcción de mercados, centrales de mayoreo, salones municipales, pozos mecánicos, balastrado de caminos entre otros.

Las deudas han sido adquiridas, con el Instituto de Fomento Municipal, bancos comerciales, basados en el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, el cual establece que esa entidad puede contratar préstamos o empréstitos con instituciones bancarias, financieras o de inversión, nacionales o internacionales con la garantía de determinados activos de su cartera.

También las municipalidades pueden realizar préstamos directos otorgados por entidades bancarias, incluyendo, bancos internacionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), contemplados por el Código



Municipal, con la aprobación de las dos terceras partes del consejo municipal. Pero los empréstitos requieren de la aprobación del Congreso de la República de Guatemala, a propuesta del Organismo Ejecutivo, previo dictamen favorable, de la Junta Monetaria. Y otras deudas adquiridas a particulares ejemplo: deudas por consumo de energía eléctrica, por adquisición de combustibles, deudas por seguro social. De las cuales el Estado, no tiene conocimiento.

Otros manifiestan que el endeudamiento no es malo, siempre que se haga mesuradamente atendiendo a las capacidades económicas de la municipalidades (principio general de capacidad de pago), existe una propuesta de ley que considera que sería necesario el endeudamiento municipal pero que fijen límites, que crearía un registro de deuda municipal y aseguraría la fiscalización de las acciones derivadas de la contratación de préstamos, por parte de la Contraloría General de Cuentas.

Esta propuesta es viable, si se incentivan a las comunas con mayor solvencia fiscal.

En efecto, a través de la asistencia económica que reciben del Estado. Las municipalidades disponen de sistemas de tasas, arbitrios e impuestos técnicamente elaborados; pero que no siempre pueden aplicarse, bien porque las municipalidades son débiles en su capacidad de control fiscal o de autoridad aplicada al cobro o bien porque la municipalidad, comprendiendo la magnitud de las utilidades que obtienen los vecinos de sus actividades económicas o la pobreza en que vive inmersas, no se atreven a aplicarlo rigurosamente en una actitud paternal, tomando en cuenta que el cobro de impuestos para muchos alcaldes, incide grandemente en un costo político al cual no quieren enfrentar prefiriendo no hacer el cobro respectivo, esta situación se



observa, inclusive, en los servicios públicos que en principio debieran ser autofinanciables.





CAPITULO IV

4. Análisis del endeudamiento

El endeudamiento es un acto por medio del cual una institución obtiene recursos de terceros con el objeto de satisfacer necesidades. Expresan el respaldo que posee la institución frente a sus deudas totales. Dan una idea de la autonomía financiera de la misma.

Permiten conocer qué tan estable o consolidada es la institución en términos de la composición de los pasivos y su peso relativo con el capital y el patrimonio. Miden también el riesgo que corre quién ofrece financiación adicional a una institución y determinan igualmente, quién ha aportado los fondos invertidos en los activos. Muestra el porcentaje de fondos totales aportados por los acreedores ya sea a corto o mediano plazo. Para la entidad financiera, lo importante es establecer estándares con los cuales pueda medir el endeudamiento y poder hablar entonces, de un alto o bajo porcentaje. El analista debe tener claro que el endeudamiento es un problema de flujo de efectivo y que el riesgo de endeudarse consiste en la habilidad que tenga o no la administración de la institución para generar los fondos necesarios y suficientes para pagar las deudas a medida que se van venciendo. También podemos decir que el endeudamiento representa el porcentaje de participación en el corto y largo plazo respecto del total de activos.

El endeudamiento es un acto por medio del cual una institución obtiene recursos de terceros con el objeto de satisfacer necesidades. Expresan el respaldo que posee la



institución frente a sus deudas totales. Dan una idea de la autonomía financiera de la misma. Combinan las deudas de corto y largo plazo.

Permiten conocer qué tan estable o consolidada es la institución en términos de la composición de los pasivos y su peso relativo con el capital y el patrimonio. Miden también el riesgo que corre quién ofrece financiación adicional a una institución y determinan igualmente, quién ha aportado los fondos invertidos en los activos. Muestra el porcentaje de fondos totales aportados por los acreedores ya sea a corto o mediano plazo. Para la entidad financiera, lo importante es establecer estándares con los cuales pueda medir el endeudamiento y poder hablar entonces, de un alto o bajo porcentaje. El analista debe tener claro que el endeudamiento es un problema de flujo de efectivo y que el riesgo de endeudarse consiste en la habilidad que tenga o no la administración de la institución para generar los fondos necesarios y suficientes para pagar las deudas a medida que se van venciendo. También podemos decir que el endeudamiento representa el porcentaje de participación en el corto y largo plazo respecto del total de activos.

4.1. Estructura del endeudamiento

La deuda pública puede afectar de una manera más o menos directa, a variables económicas de las que depende básicamente el funcionamiento real de la economía, tales como la oferta monetaria, el tipo de interés, el ahorro y su forma de canalización, bien sea nacional o extranjero, e intermunicipal. La deuda pública es la obligación que tiene el Estado o las Municipalidades por los préstamos totales acumulados que ha recibido o, por los que es responsable expresándose a través del valor monetario total



de los bonos y obligaciones que se encuentran en manos del público. El endeudamiento se estructura de la siguiente forma:

4.2. Fines

Los recursos del endeudamiento interno, deben destinarse a realización de proyectos de infraestructura y gastos pertinentes de urgente necesidad de satisfacer gastos de funcionamiento, desde luego con la nueva reforma que se le hiciera al Código Municipal vigente (Decreto 12 – 2012) del Congreso de la República de Guatemala, no puede hablarse de operaciones a largo plazo por el hecho de que no debe de exceder su pago, el período de gobierno de la Corporación Municipal.

Pero además de esto, el Estado puede utilizar la deuda como instrumento de política económica y en este caso debe utilizar la política de deuda que considera en cada momento más apropiada a los fines que persigue:

4.2.1. Deuda real y ficticia

Cuando el Tesoro Público emite títulos de deuda puede ser adquirida por bancos privados, particulares y el sector exterior, pero también se puede ofrecer la deuda al Banco Central del país. Esta última deuda se considera ficticia puesto que dicho banco es un organismo de la administración pública y en realidad la operación de deuda equivale, incluso en sus efectos monetarios, a una creación solapada de dinero.

La distinción entre deuda real y ficticia tiene gran importancia desde el punto de vista de la estabilidad económica.

4.2.2. Deuda a corto, medio y largo plazo

Un aspecto que reviste importancia a efectos de la política económica es el del plazo de duración del empréstito.

Deuda a corto plazo: se emite con un vencimiento inferior a un año y suele funcionar como una especie de letra de cambio, en este caso del Estado. La deuda a corto plazo se ha venido utilizando para cubrir necesidades de tesorería del Estado, los llamados déficit de caja que presentan coyunturalmente los presupuestos del Estado.

Deuda a mediano plazo: cumple la misión de conseguir fondos para la financiación de gastos ordinarios.

Deuda a largo plazo: tiene la misión de financiar gastos extraordinarios y de dilatada rentabilidad. Dentro del largo plazo pueden tener una duración muy variada e incluso puede ser de duración ilimitada, dando lugar a la deuda perpetua en el caso del Estado, más no en la Municipalidad.

4.2.3. Deuda amortizable y perpetua

El Estado puede emitir títulos de deuda amortizables, en los que al llegar el momento del vencimiento el principal de la deuda es reembolsada a su titular.

Frente a este tipo de deuda existe un modelo de deuda perpetua en el que no existe vencimiento de la misma y por tanto nunca es reembolsado el principal por el Estado, a cambio su titular cobrará de manera perpetua los intereses pactados en su emisión. Para que este tipo de deuda tenga sentido debe existir un mercado donde se pueda negociar este título. Cuando el Estado desea amortizar esta deuda deberá acudir al mercado y deberá comprarla al precio al que esté vigente en ese momento.



4.2.4. Deuda interna y externa

Uno de los aspectos que ofrece mayor importancia por sus repercusiones económicas, es el de conocer la nacionalidad del prestatario y en este sentido es necesario distinguir entre deuda interna y externa.

La primera es suscrita por nacionales y todos sus efectos quedan circunscritos al ámbito de la economía interna; la deuda externa por el contrario, es suscrita por extranjeros y ello tiene importantes novedades en cuanto a sus aspectos económicos, tanto para la economía nacional como para la de aquellos que suscriben la deuda.

En este sentido la deuda externa posibilita los fondos necesarios sin menoscabo del ahorro nacional. Estas ventajas que ofrece a corto plazo la deuda externa tiene su contrapartida en el momento de la amortización de la deuda, cuando será necesario captar los recursos en el país sin que esos recursos produzcan una compensación en otros ciudadanos internos.

En general, los prestatarios internacionales son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El endeudamiento es un instrumento de la política monetaria y fiscal de los Estados.

La pignoración automática de la deuda pública, es la posibilidad que tienen los tenedores de títulos de deuda emitidos por el Estado, de acudir al banco central del país y obtener un crédito con la garantía de los propios títulos.

4.3. Deficiencias normativas

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que las Corporaciones Municipales deben de fortalecer económicamente al municipio, no determina nada



sobre el endeudamiento; sin embargo el Código Municipal en su articulado hace mención del endeudamiento muy escuetamente, esto significa que no existe una ley que regule una figura tan delicada, tan importante, tan significativa que de no administrarse con acierto podría dar lugar a la comisión de actividades ilícitas que podrían poner en riesgo a funcionarios y a empleados municipales.

En los últimos años las deudas de los municipios se han incrementado por ausencia de una figura legal que establezca un límite y porque cuando se acerca el año electoral las corporaciones municipales realizan la mayoría de las obras de infraestructura y prestan los mejores servicios con el propósito de obtener la mayor cantidad de adeptos.

4.4. Lagunas legales

Es una situación de vacío en la Ley que ha sufrido la patología jurídica de omitir en su texto la regulación concreta de una determinada situación, parte, o negocio, que no encuentra respuesta legal específica, de manera que con ello se obliga a quienes aplican dicha ley (jueces, abogados, fiscales, secretarios judiciales, etc.) al empleo de técnicas sustitutivas del vacío, con las cuales obtener respuesta eficaz a la expresada tarea legal.

Se denomina Laguna Jurídica o del Derecho, a la situación de vacío de la ley que ha sufrido la patología jurídica de omitir en su texto o reglamentación legislativa en una materia concreta, la regulación concreta de una determinada situación, parte o negocio, que no encuentra respuesta legal específica; con ello se obliga a quienes aplican dicha ley (jueces, abogados, fiscales, secretarios judiciales, etc.) al empleo en la expresada tarea legal.

Ante esta situación, si a un juez se le solicita una resolución, no puede negarse y debe suplir la laguna jurídica a través de distintas herramientas. Las más habituales son:

- Derecho supletorio: El juez acude a la regulación de una rama del derecho supletoria. En este caso no existe una laguna jurídica propiamente dicha, porque existe una regulación que por defecto es aplicable.
- Interpretación extensiva: El juez hace una interpretación lo más extensiva posible de una norma cercana, de forma que abarque a más situaciones que las que en principio abarcaría, y con la intención de que supla la ausencia de regulación existente.
- analogía: El juez aplica normas que están dictadas para situaciones esencialmente parecidas. En este caso, el juez crea una norma.
- Acudir a otras fuentes del Derecho como la costumbre o los principios generales del Derecho.

La más destacada de entre dichas técnicas es la analogía. Otra técnica significativa de solución de lagunas jurídicas es la de normas cruzadas con distintos rangos, unas principales y otras supletorias, de modo que se sabe cuál debe aplicarse con preeminencia y, al mismo tiempo, entre del derecho principal y el derecho supletorio, se minimiza al máximo la probabilidad de la existencia de lagunas del derecho.

4.5. Requisitos mínimos del endeudamiento

Cuando se habla del endeudamiento nos estamos refiriendo a diferentes requisitos que deben de cumplirse:



1) En primer lugar, las obligaciones que nacen para el Estado o cualquier otro ente público prestatario. En este sentido, son dos las obligaciones que se consideran inherentes al contrato de préstamo:

a) Una de carácter principal, que es la devolución al o a los prestamistas del dinero recibido en el plazo previamente establecido; y

b) Otro tipo accesorio, que es el pago de los intereses cuando así se ha pactado.

Otra obligación del ente prestatario que aunque no es propia de su naturaleza del contrato de préstamo, se establece invariablemente tanto en la deuda pública interna como en la externa tanto a nivel de Estado como de las demás entidades, es el estricto empleo de los fondos adquiridos para el fin determinado en el contrato o emisión, sin posibilidad alguna de desviarlos a otros objetivos. Cuando la deuda es interna, si el Estado o cualquier otra entidad (Administración Pública), incumple esta obligación, se somete a las sanciones de tipo político-legal.

2) Otro aspecto a considerar en el contenido de la deuda pública son los derechos del prestamista que obviamente, son correlativos a las obligaciones del prestatario: los derechos del prestamista son:

a) A que se le devuelva la cantidad de dinero prestado en el tiempo pre establecido y;

b) Al pago de los intereses cuando así se ha pactado.

Con respecto a las obligaciones de los prestatarios de emplear los fondos para un determinado fin preestablecido y se trata de un préstamo singular es decir, con persona o entidad determinada, esta tiene el derecho de exigir las comprobaciones que estime



conveniente sobre si se está haciendo uso de los fondos en el destino señalado siempre que así se haya previsto en el correspondiente contrato de préstamo.

Ventajas de los suscriptores

La doctrina ha distinguido tradicionalmente en relación con la deuda pública, ventajas de diversos tipos para los suscriptores:

1. ventajas relacionadas con el capital, entre ellas se destacan las emisiones bajo la par, que supone la entrega de un título valor representativo de la deuda a cambio de una cantidad menor de la que se declara en el mismo recibida. El caso contrario está representado por la emisiones sobre la par que suponen, lógicamente, una ventaja para el ente público prestatario, en la emisión a la par no existen ventajas ni en un sentido ni en el otro.
2. ventajas relacionadas con el pago de las obligaciones derivadas de la deuda pública, tales como las cláusulas llamadas de indicación del empréstito.

Se han destacadas determinadas condiciones relacionadas con el pago de las obligaciones derivadas de la deuda pública tales como las clausulas llamadas de indicación del empréstito, destinadas a corregir los efectos de la depreciación monetaria sobre la deuda emitida a mediano y largo plazo. La cláusula más empleada frecuentemente con este fin ha sido la llamada cláusula valor oro, habiéndose utilizado en el pago moneda extranjera, o bien, una cláusula de opción que faculta al acreedor para elegir entre distintas monedas, en el momento de hacerse efectivo el pago de aquellas obligaciones.



3. ventajas relacionadas con el interés.

Esta ofrece un doble aliciente para los suscriptores, uno relacionado con el propio tipo de interés que hará la emisión más atractiva cuanto mayor sea el porcentaje al aumentar la rentabilidad del capital invertido en el empréstito. Otro de carácter tributario, en este sentido el interés obtenido por los suscriptores de las emisiones de deuda pública tiene rendimiento de capital mobiliario sometido como tal a gravamen en el ámbito de imposición personal sobre la renta.

La ventaja primordial para los suscriptores de empréstitos radica en el carácter consolidado de los créditos presupuestarios necesarios para hacer frente a los pagos de las obligaciones financieras derivadas de la deuda pública. En este país esta garantía se fundamenta en el Artículo 33 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que dispone de la prioridad de las asignaciones presupuestarias, en los siguientes términos: no se consignará en los presupuestos, sus proyectos o sus ante proyectos ningún otro gasto hasta que se hayan asignado sumas suficientes para:

- a) sufragar sueldos y demás gastos necesarios para los servicios corrientes de la administración pública;
- b) el pago de intereses y amortizaciones de la Deuda Publica

Además de la garantía material expuesta anteriormente, la medida que normalmente se aplica en nuestro país como incentivo al prestamista, consiste en imprimir una mayor fluidez de los títulos, valores que el prestatario le entregue, de tal manera que puedan ser utilizados para el pago de cierto tipo de impuestos, de sanciones, y también puedan emplearse como garantía para ciertas operaciones.



Además de todas las ventajas que ofrece el Estado para obtener de los posibles prestamistas fondos para cubrir sus necesidades, el acreedor del ente público cuenta con la garantía más importante de todas, que es la voluntad del Estado, para cumplir con sus obligaciones dado el carácter inembargable de sus bienes



CONCLUSIONES

1. El Municipio dentro del sistema de gobierno es en su esencia una población humana organizada dentro de un espacio territorial que surge como una necesidad política e histórica, que tiene que atender localmente las soluciones a sus necesidades y que cuando nace el Estado obtiene su verdadera existencia. Es reconocida como persona jurídica de Derecho público.
2. Al Municipio le corresponde en esencia la función político-administrativa transformada en funciones estatales; restringido a un determinado espacio territorial, significa que forma parte de la estructura del Estado, cuya calidad es legítima y representativa. Es considerado la institución idónea para que el Estado a través de él, logre los múltiples objetivos.
3. El Municipio al igual que el Estado comparte la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la población como función básica, también le corresponde la implementación de políticas locales que tiendan a mejorar los servicios directos a la población. Es necesario que los satisfactores de esas necesidades como de los servicios sean eficientes.



4. El Municipio por sus características, es el mejor ente político para alcanzar los fines vinculados con los principios que la Constitución Política de la Republica de Guatemala, establece. Sin embargo, es considerada una institución frágil y sometida, que depende su existencia del aporte que recibe del Estado, de sus escasos recursos que obtiene por ingresos y de préstamos.



RECOMENDACIONES

- 1. El Estado de Guatemala debe de Propiciar el fortalecimiento económico, e incentivar la participación de las organizaciones sociales existentes en las comunidades, que conforman el Municipio, promoviendo proyectos de beneficio social para lograr el desarrollo integral de sus habitantes. El Municipio como tal debe de administrar sus recursos y disponer de ellos de la mejor forma posible.**
- 2. El Concejo Municipal dentro de sus múltiples funciones debe de fortalecer el desarrollo económico y social de las comunidades que conforman el municipio, deben de promover también la participación de los habitantes para que tomen conciencia de que es necesario que se involucren en la solución de sus problemas y que a través de esta participación tome conciencia de su verdadero rol.**
- 3. Es necesario que el Concejo Municipal dentro de sus actividades fiscalice que las necesidades surjan del interior de las comunidades para que posteriormente se le den las soluciones correspondientes a esas necesidades, a fin de que los beneficios sean reales y no como sucede en la actualidad, que surgen de los intereses personales de las Corporaciones Municipales, o de intereses de personas particulares.**



4. Que el Concejo Municipal, aproveche el recurso humano del Municipio para que mediante la concientización, organización y participación del vecino se busquen soluciones a los problemas urgentes y que el Congreso de la República de Guatemala promueva una iniciativa de ley, que trate a fondo lo relacionado con el endeudamiento municipal, por no existir una norma especial que trate este tema.



BIBLIOGRAFÍA

- BURUCH, Bernardo, **“El Municipio costarricense: Problemática de la democracia”**
Costa Rica. Ed.; Panamericanos, S.A. 1982.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Tomo II.
25ª. ed.: revisada, actualizada y ampliada. Argentina: Ed.; Helíasta, S.R.L. 2001.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **“Derecho Administrativo”**, Guatemala, Ed.;
Impresos Industriales, 1984.
- CAPDEQUI, J. M. **“El Estado español en las Indias”** 4ª. ed. México. Ed.; Fondo de
Cultura Económica. 1965
- ENGELS, Federico. **“El Origen de la Familia, la propiedad y el Estado”** 7ª. ed.
Buenos Aires, Argentina: ed.; Claridad. 1964.
- GALICH, Manuel. **“Diez años de primavera (1944/1954 en el País de la eterna tiranía
(1838-1974) ”** en Revista Alero No. 5. Tercera época, octubre 1974. USAC,
Guatemala.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. **“Modernización de los gobiernos locales en
América Latina”** en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVII, Número
66, SIAP, México. Junio de 1983.
- MARTÍNEZ MORALES, Astolfo Humberto **“El Municipio en la Doctrina y en la
Legislación”**, Tesis de grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales,
Centro Universitario de Occidente, USAC, Guatemala 1963.



MONTOYA, Manuel. **"El Rol de la Municipalidad en el desarrollo urbano"** trabajo Presentado al Seminario Internacional sobre Desarrollo urbano en América Latina", Lima, Perú. Del 8 al 17 de noviembre de 1997

OSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Tomo I. actualizado. Argentina: Ed.; Heliasta, S.R.L, 1981.

PINEDA DE MONTT, Manuel. **Recopilación de Leyes.** Guatemala: Ed.; Impresos Industriales. 1979.

RIVERA ARIAS, Ariel. **"Evolución del Sector Público en Guatemala"**, en Revista Centroamericana de Administración Pública No. 1, julio-diciembre. ICAP. Costa Rica. 1997.

ROSALES ORTEGA, Mario **"La crisis latinoamericana y el rol del Municipio"** en Revista IULA INFORMA, Números, 10-11, Centro de Capacitación y Desarrollo del capítulo Latinoamericano de la International Unión of Local Authorites (IULA), Quito Ecuador. abril- septiembre 1998,

SOLÓRZANO FERNÁNDEZ, Valentín. **"Evolución Económica de Guatemala"** Guatemala. Ed.; municipal. 1976

SOTO RAMÍREZ, Carlos Arturo. **"El Municipio como Gobierno local en Guatemala"** Guatemala. Ed.; particular. 1988.

Legislación:

Constitución Política de la Republica de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente 1986.



Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1132.

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

Ley de Municipalidades, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 226.

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

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados públicos, Congreso de la República de Guatemala. Decreto 98- 2002.