

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



**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN
GUATEMALA**

DAMARIS VIANEY LÓPEZ SOLÓRZANO

GUATEMALA, FEBRERO DE 2016

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

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

DAMARIS VIANEY LÓPEZ SOLÓRZANO

Previo a conferírsele el grado académico de

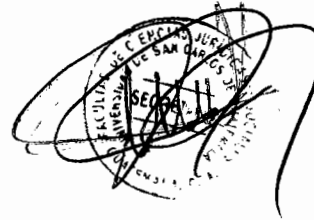
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, febrero de 2016

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

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

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).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 25 de julio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, ANA MARÍA AZAÑÓN ROBLES
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
DAMARIS VIANEY LÓPEZ SOLÓRZANO, con carné 201014885,
 intitulado CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

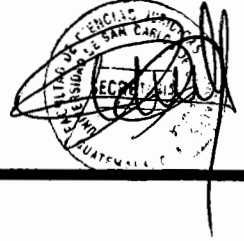
[Handwritten signature]
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 12 / 1 / 15 f) *[Handwritten signature]*
 Asesor(a)



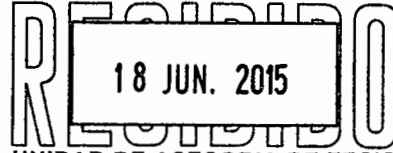
LICENCIADA ANA MARÍA AZAÑÓN ROBLES
ABOGADA Y NOTARIA
COLEGIADO NO. 2,998



Guatemala, 16 de marzo de 2015

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

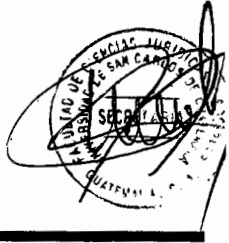
Hora: _____
Firma: Damaris

Estimado Dr. Bonerge Mejía:

Muy atentamente le informo que de acuerdo con el nombramiento de fecha veinticinco de julio de dos mil catorce, he procedido a la asesoría de tesis de la bachiller **DAMARIS VIANEY LÓPEZ SOLÓRZANO**, tesis referente al tema intitulado: "**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN GUATEMALA**", y después de llevar a cabo las modificaciones correspondientes doy a conocer:

- a. Durante la investigación del trabajo de tesis, la bachiller López Solórzano, estudió dogmática, jurídica y doctrinariamente la creación y modificación de municipios en la República de Guatemala, demostrando dedicación y esmerándose en presentar un informe final fundamentado en la normativa guatemalteca vigente.
- b. Asimismo, procedí a asesorar la tesis de la bachiller y estuve pendiente del desarrollo de la misma, así como de la redacción del contenido capitular, la cual es congruente con el tema investigado.
- c. Los objetivos se alcanzaron y dieron a conocer soluciones certeras. La hipótesis aprobó la importancia jurídico-legal de analizar el procedimiento de creación y modificación de municipios en Guatemala.
- d. Durante el desarrollo de la misma, se cumplen con los requisitos técnicos de redacción, ortografía y márgenes, siendo la conclusión discursiva congruente con el contenido capitular que se desarrolla.
- e. La tesis es un aporte bastante significativo y el trabajo consta de siete capítulos que abarcan los aspectos más importantes del tema, desarrollando técnicamente la bibliografía consultada.
- f. Se utilizaron los métodos de investigación y las técnicas necesarias para garantizar una investigación adecuada para el estudio del proceso de creación de municipios, que regula la normativa guatemalteca.

LICENCIADA ANA MARÍA AZAÑÓN ROBLES
ABOGADA Y NOTARIA
COLEGIADO NO. 2,998



g. Me permito opinar que el trabajo de tesis satisface correctamente y reúne los requisitos necesarios para su aprobación, tal y como lo establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, además, hago constar que no soy pariente dentro de los grados de ley con la bachiller López Solórzano, por ende, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, el cual a mi juicio llena los requisitos exigidos previo a que la bachiller López Solórzano opte por el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente,

Licda. Ana María Azañón Robles
Abogada y Notaria
Asesora de Tesis
Colegiado No. 2,998

Ana María Azañón Robles
ABOGADO Y NOTARIO





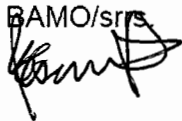
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 31 de julio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante DAMARIS VIANEY LÓPEZ SOLÓRZANO, titulado CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN GUATEMALA. 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/srs



 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO






DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser la principal fuente en mi vida, por enseñarme que el sueño que un día tuve, hoy se vuelve realidad.

A MIS PADRES:

Juan Francisco López Díaz y María Yolanda Solórzano Morales, por ser los mejores padres del mundo, al inculcarme valores y principios, por estar presentes conmigo en los momentos importantes y sobre todo, por saber guiarme en cada etapa de mi vida. Que Dios los bendiga. Los amo.

A MIS HERMANOS:

Ervin Rolando López Solórzano, Jorge Mario López Solórzano y Sandra Yadira López Solares, por estar siempre a mi lado, por comprenderme y por demostrar todo el amor que me tienen.

A MIS ABUELOS:

Pedro Solórzano Meda (D.E.P.) Luz María Herrarte (D.E.P.) porque en el tiempo que estuvieron a mi lado, me incitaron a seguir adelante.

A MIS SOBRINOS:

Ian Francisco López Álvarez, Josseline Annelí Lemus López y William Lemus López, por ser la alegría de mi vida, porque sé que en un futuro, seré fuente de inspiración para ustedes. Los quiero mucho.

A MI FAMILIA:

Por el apoyo incondicional que me brindaron en estos años. Siempre estarán presentes en mi corazón. Gracias por todo.



A MIS AMIGOS:

Por estar presentes en todas las etapas de mi vida y sobre todo, por las aventuras que hemos compartido juntos. En especial a mi grupo de promoción 2010-2014.

A MIS PADRINOS:

Licda. Silvia Lorena Morales Solórzano, Arq. Alejandra Alvarado Arteaga y Lic. José Manuel Sosa Ramos, grandes profesionales que me han apoyado en el trayecto de vida profesional, mi cariño, respeto y admiración para ustedes

A MI ASESORA DE TESIS:

Licda. Ana María Azañón Robles, por ser una profesional ejemplar. Mi cariño y admiración para su persona.

A:

Licda. Miriam Aracely Moreira Castillo, con cariño especial.

A:

Licda. María Eugenia Ubeda Santizo, con cariño especial.

A:

Alma Dinora Solares, por ser una excelente persona, gracias por todo.

A:

Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas, mi alma mater.

A:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por todos los conocimientos que adquirí dentro de sus aulas, en especial al personal del Departamento de Tesorería, por la hospitalidad brindada.



PRESENTACIÓN

La investigación que se presenta es de tipo cualitativa, en virtud de que se basa en estudios de acontecimientos ocurridos en la actualidad, se centra su indagación en aquellos contextos jurídicos y sociológicos, concretamente, a través del estudio se pretende determinar las causas y los factores que han coadyuvado al incremento innecesario de creación de municipios en la República de Guatemala. Así también, conocer y analizar las políticas y acciones que realiza el Estado de Guatemala, para erradicar este fenómeno jurídico, político, social y económico.

La rama objeto de estudio, es de carácter administrativo, integrada con la rama del derecho constitucional, en virtud de que a través de la aplicación rigurosa de la normativa constitucional se consolida el estado de Derecho.

Se analizó el comportamiento que ha observado el fenómeno de la creación innecesaria de municipios en la República de Guatemala, en el período comprendido entre el año 2010 a la actualidad.

El propósito fundamental de la investigación, fue que a través de los estudios elaborados, el Estado de Guatemala formule una propuesta de plan de acción para el combate de la creación de micro municipios.



HIPÓTESIS

Aumentar el porcentaje de población que esté facultada, para iniciar la solicitud de creación y modificación de municipios en la República de Guatemala, evita la creación innecesaria de micro municipios. Derivado de lo anterior, se presenta la siguiente variable dependiente ¿es razonable que los vecinos que formulen la solicitud de creación y modificación de municipios en la República de Guatemala acrediten el 100% de alfabetismo?

Los sujetos de investigación fueron los particulares, funcionarios y dignatarios, que presentan solicitudes de creación innecesaria de municipios en la República de Guatemala y, el objeto de investigación, fue la intención dolosa por parte de los sujetos de la investigación, de presentar solicitudes de creación de micro municipios.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

El método utilizado para realizar la comprobación de la hipótesis, fue el método inductivo, en virtud de que se aplicaron casos concretos que nos conllevaron a obtener ideas generales, que permitirán desarrollar nuevas investigaciones y elaborar nuevas hipótesis.

Con base en los estudios realizados, se arribó que los motivos por los cuales las poblaciones, que buscan elevar su categoría a municipio, se fundan, en el interés político de algunos grupos que buscan asentarse en el poder, así como en el interés de la asignación presupuestaria constitucional, que se distribuye entre los municipios que conforman la República de Guatemala.

Junto con la aplicación objetiva del método inductivo, se utilizaron otros métodos de investigación, como lo es el método sociológico que proviene de la realidad social y procedió de observar lo que postula la realidad social del tiempo en que se actúa, es decir, a la realidad de creación innecesaria de crear municipios en Guatemala. Al asumir esta actividad se tomó en cuenta las consideraciones sociales que desentrañaron el significado de la norma jurídica, recurriendo para ello a diversos datos que aportó la realidad social donde la norma interpretada es aplicable.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Administración pública.....	1
1.1. Generalidades.....	1
1.2. Administración: ciencia y arte.....	2
1.2.1. Ciencia.....	3
1.2.2. Arte.....	3
1.3. Teoría y práctica.....	4
1.4. Criterios sobre administración.....	5
1.4.1. Criterio práctico.....	5
1.4.2. Criterio ético.....	5
1.4.3. Criterio jurídico.....	6
1.5. Responsabilidad administrativa.....	7
1.6. Corrupción administrativa.....	7
1.7. Roles administrativos.....	9

CAPÍTULO II

2. Régimen jurídico del Estado de Guatemala.....	11
2.1. Derecho administrativo.....	12
2.1.1. Definición.....	12
2.1.2. Características.....	13
2.1.3. Finalidad.....	14
2.1.4. Sistemas administrativos.....	14

2.1.4.1. Sistema anglosajón.....	14
2.1.4.2. Sistema francés.....	15
2.1.4.3. Autonomía del derecho.....	15
2.2. Administración del Estado de Guatemala.....	16
2.2.1. Actividades de la administración pública.....	17
2.2.1.1. Actividad formal.....	17
2.2.1.2. Actividad material.....	17
2.2.1.3. Actividad interna.....	18
2.2.1.4. Actividad externa.....	18
2.2.1.5. Actividad reglada.....	18
2.2.1.6. Actividad discrecional.....	19
2.3. Principios del derecho administrativo.....	19

CAPÍTULO III

3. La descentralización en Guatemala.....	21
3.1. Definición.....	21
3.1.1. Objetivos.....	22
3.1.2. Principios.....	23
3.1.3. Características.....	25
3.2. Formas de descentralización de un Estado.....	25
3.2.1. Descentralización horizontal.....	26
3.2.2. Descentralización política.....	26
3.2.3. Descentralización funcional.....	26
3.2.4. Descentralización institucional.....	27
3.3. Organización territorial.....	27
3.3.1. Personalidad jurídica del Estado.....	28
3.3.2. Ventajas de la personalidad jurídica del Estado.....	29

3.3.3. Representación del Estado de Guatemala.....	30
3.4. Descentralización administrativa.....	32
3.4.1. Generalidades.....	32
3.4.2. Problema político.....	33
3.4.3. Privatización y gobierno local.....	33

CAPÍTULO IV

4. Organización departamental.....	35
4.1. Departamento jerarquizado.....	36
4.1.1. Consejo Departamental.....	36
4.1.2. Gobernador departamental.....	37
4.1.2.1. Requisitos para el cargo de gobernador departamental.....	38
4.1.2.2. Nombramiento.....	39
4.1.2.3. Atribuciones.....	39
4.1.2.4. Competencia territorial.....	42
4.1.3. Crisis del departamento jerarquizado.....	42
4.2. Departamento autónomo.....	43
4.2.1. Elementos.....	44
4.2.2. Recursos departamentales.....	44
4.2.3. Ventajas.....	45
4.2.4. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	45
4.2.4.1. Principios.....	46
4.2.4.2. Integración.....	47
4.2.4.3. Funciones.....	48
4.2.4.4. Clases.....	49
4.3. Regionalismo.....	50



4.3.1. Definición doctrinaria y legal.....	50
4.3.2. Objetivos.....	51
4.3.3. Criterios constitucionales.....	52
4.3.4. Causas del regionalismo.....	52

CAPÍTULO V

5. Organización municipal.....	53
5.1. Conceptos.....	53
5.1.1. Formas.....	54
5.2. Municipio.....	55
5.2.1. Concepto.....	56
5.2.2. Elementos.....	57
5.2.3. Características.....	58
5.2.4. Fines.....	58
5.2.5. Fundamento constitucional.....	59
5.2.6. Base legal.....	60
5.2.7. Funciones principales.....	61
5.2.8. Objetivos.....	62
5.3. Conflictos de límites municipales.....	63
5.4. Tamaño ideal del municipio.....	64
5.5. Modelo de gobierno municipal.....	65
5.6. Gobierno municipal.....	65

CAPÍTULO VI

6. Autoridades superiores del Concejo Municipal.....	67
6.1. Concejo Municipal.....	67

6.1.1. Atribuciones.....	68
6.1.1.1. Atribuciones de gobierno.....	69
6.1.1.2. Atribuciones administrativas.....	70
6.1.1.3. Atribuciones financieras.....	70
6.1.1.4. Atribuciones de gestión de servicios.....	71
6.1.2. Características.....	72
6.1.3. Organización de comisiones.....	73
6.1.4. Sesiones.....	74
6.1.5. Decisiones.....	75
6.1.6. Dietas.....	75
6.2. Alcalde municipal.....	75
6.2.1. Requisitos para optar al cargo de alcalde, síndico o concejal	76
6.2.2. Prohibiciones.....	77
6.2.3. Causas para no aceptar o renunciar a cargos municipales.....	78
6.2.4. Atribuciones y obligaciones.....	78
6.2.4.1. Atribuciones de gobierno.....	79
6.2.4.2. Atribuciones administrativas.....	79
6.2.4.3. Atribuciones financieras.....	80
6.3. Secretaría Municipal.....	80
6.4. Registro Civil.....	81
6.5. Tesorería Municipal.....	81
6.6. Policía Municipal.....	82

CAPÍTULO VII

7. Análisis jurídico sobre el procedimiento para la creación y modificación de municipios en la República de Guatemala.....	83
7.1. Solicitud de creación y modificación.....	85



Pág.

7.1.1. Creación.....	86
7.1.2. Trámite de la solicitud.....	87
7.1.3. Procedimiento ante el Ministerio de Gobernación.....	89
7.1.4. Procedimiento consultivo.....	90
7.1.5. Cabecera del nuevo municipio.....	90
7.2. Autonomía municipal.....	91
7.2.1. Definición.....	91
7.2.2. Elementos.....	92
7.2.3. Componentes.....	93
7.2.4. Límites.....	94
7.3. Juzgado de asuntos municipales.....	95
7.4. Derecho de antejuicio.....	95
7.4.1. Competencia.....	96
7.4.2. Procedimiento.....	96
7.5. Asignación de las municipalidades.....	97
7.6. Finanzas municipales.....	99
7.6.1. Ingresos municipales.....	99
7.6.2. Fuentes de ingreso.....	101
7.6.2.1. Impuestos.....	102
7.6.2.2. Arbitrios.....	103
7.6.2.3. Tasas.....	103
7.6.2.4. Contribuciones por mejora.....	104
7.7. Presupuesto municipal.....	105
7.7.1. Principios del presupuesto nacional.....	107
7.7.2. Gasto municipal.....	108
7.8. Instituto de Fomento Municipal.....	108
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	113



INTRODUCCIÓN

La creación innecesaria y desmedida de municipios en la República de Guatemala que se ha desarrollado a partir del año 2010 a la actualidad, manifiesta una tendencia contradictoria, en virtud de que a pesar que la creación es legal, esta se fundamenta por motivos políticos y económicos de ciertos grupos que ambicionan el subsidio constitucional con fines de corrupción. En los municipios desarrollados como el municipio de Guatemala y Mixco se concentra el mayor número de personas que viven en condiciones favorables, mientras que en los municipios poco desarrollados la mayoría de habitantes están condenados a la miseria y al empobrecimiento. Además, la creación innecesaria provoca la fragmentación del territorio municipal y el menoscabo de la autonomía municipal.

El objetivo de la presente investigación fue establecer el impacto que ha generado en el Estado de Guatemala, la creación innecesaria de municipios, también para determinar las causas que motivan a los grupos a iniciar con el trámite de creación. De igual manera, el estudio servirá para obtener conocimientos relacionados con el tratamiento que las instituciones del Estado le han dado hasta el momento al referido problema. Con base en la investigación realizada se concluyó, que la hipótesis planteada fue comprobada, asimismo, se alcanzaron los objetivos trazados.

En consecuencia, es importante que se cuente con propuestas concretas para ser presentadas en el momento oportuno en las instancias que corresponda, con el objeto de encontrar soluciones a los problemas jurídicos, económicos, sociales y políticos que enfrenta el país.

Con los resultados obtenidos en el presente estudio, se pretende desarrollar un planteamiento objetivo de carácter alternativo, o complementario a las acciones que actualmente se ejecutan por las diversas instituciones, pero que no han sido suficientemente eficaces para contrarrestar el fenómeno de creación innecesaria de municipios y sus efectos negativos, por lo que es necesario, aumentar el porcentaje de



la población que puede iniciar la solicitud de creación y modificación de municipios en la República de Guatemala, siendo necesario que por lo menos el 25% de los vecinos en ejercicio de sus derechos, acrediten el 100% de alfabetismo y que sean residentes en los lugares donde se pretende la creación o modificación formulen por escrito su solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital de cada uno.

Para el desarrollo de la presente tesis, se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo, así como también, las técnicas documental y bibliográfica, la aplicación de los métodos se desarrolló con base al estudio e interpretación del andamiaje jurídico constitucional y administrativo.

El trabajo quedó distribuido de la siguiente manera: en el capítulo uno, se desarrolla lo relativo a la administración pública guatemalteca y los criterios administrativos; en el capítulo dos se analiza el régimen jurídico del Estado de Guatemala; en el capítulo tres se estudia lo referente a la descentralización en Guatemala; en el capítulo cuatro se hace análisis sobre la organización departamental y sus derivados; en el capítulo cinco se desarrolla lo referente a la organización municipal y sus componentes; en el capítulo seis se estudia lo atinente a las autoridades del Concejo Municipal; y, en el capítulo siete se desarrolla el análisis jurídico sobre el procedimiento para la creación y modificación de los municipios en la República de Guatemala.

Por el debido respeto a la normativa jurídica y a la sociedad guatemalteca, el presente estudio servirá de fundamento para desarrollar nuevas investigaciones urbanistas, que coadyuven a la unión social.



CAPÍTULO I

1. Administración pública

La administración tiene origen en el hecho intuitivo del hombre para satisfacer las más altas necesidades de supervivencia, desde el momento en que dos hombres se pusieron de acuerdo para mover una piedra en ese momento surgió la administración. La palabra administrar proviene del latín ad-ministrare y ministrare el cual tiene relación con los ministros romanos en la sociedad.

El concepto de administración pública se define como el “conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para logros de un fin a través de los servicios públicos, regulados en su estructura y funcionamiento”¹.

1.1. Generalidades

“El derecho administrativo es el derecho de la administración del Estado de Guatemala, el cual se fundamenta en las funciones administrativas, la legislación y el derecho”². Las funciones administrativas logran comprender la planificación, organización, dirección o liderazgo, coordinación y control administrativo, revisión y supervisión.

¹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y procesal revisado y actualizado**. Pág. 1.

² **Ibid.**



A diferencia de la legislación que comprende leyes, reglamentos y acuerdos que se relacionen con la administración pública; y el derecho general el cual se encuentra encabezado por el derecho civil y el derecho especializado por el derecho administrativo. Dentro de la administración pública los términos funcionarios y empleados públicos se utilizan, para referirse a una persona individual.

1.2. Administración: ciencia y arte

En materia de administración surge de manera inevitable la discusión que si se trata de una ciencia o arte, sin embargo a través de los antecedentes históricos se observa una coincidencia de numerosos autores, que la consideran una ciencia.

La administración se puede entender como un proceso para modificar, dirigir y controlar el uso de los recursos y las actividades de trabajo con el propósito de lograr los objetivos o metas de la organización de manera eficiente y eficaz. “La administración también logra incluir seguimiento de todos los recursos dentro de una organización o institución, en su defecto la mala administración, hace que los objetivos no se cumplan de una manera correcta o se desarrollen en el tiempo establecido”³. Para ser un buen administrador se debe definir las asignaciones internas de la organización, para que los empleados sepan lo que deben hacer y en qué lapso de tiempo deben realizarlo.

³ <http://administracion.en.teoria.blogs.com//2009/07/la-administracion-como-ciencia> (10 de enero de 2015).



1.2.1. Ciencia

Gran divergencia ha originado la determinación del carácter que desempeña la administración dentro del conocimiento humano. La administración pública logra adecuarse como una ciencia en virtud que se encuentra sustentada en principios que provienen de toda investigación, la cual se encuentra fundamentada en teorías referentes a verdades generales, no obstante se ha indicado que la administración es inexacta de las ciencias sociales ya que trata de fenómenos complejos.

1.2.2. Arte

Es arte porque la práctica de la administración consiste en la aplicación artística de principios científicos para la solución de problemas y para alcanzar los objetivos establecidos, que se encuentra sustentado en las habilidades que provienen de las personas. “El funcionario teórico logra dominar la administración por haber estudiado la teoría, a diferencia del funcionario práctico que logra administrar con eficiencia sin conocer la teoría científica”⁴.

Al momento de unir la ciencia y arte se acrecienta la posibilidad de administrar con eficiencia, lo cual atribuye a que la administración sea también considerada como arte.

⁴ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 2.



1.3. Teoría y práctica

Al estudiar la teoría sobre la administración se permite identificar donde se originan las ideas acerca de las diferentes organizaciones y de las personas que lo integran. Las teorías de la administración son la base de la organización. En el momento en que se estudia cómo evolucionan las teorías acerca de la administración, se llega a entender como estas son un resultado de cambio que se han obtenido en el ámbito en el que se mueven las organizaciones influidos por el factor político y social.

Las teorías siempre serán una fuente de nuevas ideas, que dan la oportunidad para considerar las diferentes formas de hacer y ver las cosas. Ninguna teoría puede predominar en este campo, sin embargo el enfoque armónico, el hábito de tomar el principio de diferentes teorías conforme las circunstancias son muy comunes en las teorías y prácticas administrativas. Por ello es necesario que se permita familiarizarse con todas las principales teorías que existen en la actualidad.

Los funcionarios públicos administran, planificando a lo largo y corto plazo, basándose específicamente en la teoría administrativa, impulsando a los empleados, impidiendo cambios y resolviendo todo tipo de conflictos que se presenten.

En la realidad tanto la teoría y la práctica aparecen como si ambas estuviesen separadas o divorciadas, dicha separación no debiere existir pero lamentablemente existe y se deberá tener presente para formular programas de capacitación y así poder obtener un buen desempeño en la administración pública. Es de vital



importancia que los actos públicos se orienten hacia la actualización de las actividades administrativas, según sus propias necesidades.

1.4. Criterios sobre administración

La administración pública se logra desarrollar a través de diversos tipos de criterios, los cuales vienen a relacionarse dentro del campo del derecho, en virtud que ayudan a entender de forma amplia como se lleva a cabo la organización dentro de la administración pública.

1.4.1. Criterio práctico

Este tipo de criterio se encuentra enfocado en la práctica administrativa, la cual es realizada por funcionarios o empleados que tengan experiencia derivado de la práctica y experiencia que hubiese adquirido, sin tomar en cuenta la teoría, los principios científicos y jurídicos que sean considerados innecesarios ya que al momento de administrar se fundamentan en antecedentes y precedentes, los cuales son permitidos para tomar decisiones aplicables a todo tipo de situaciones.

1.4.2. Criterio ético

En este tipo de criterio se afirma que toda actividad o decisión administrativa se encuentra sujeta a las normas éticas y morales, en los cuales se coacciona tanto a funcionarios y empleados públicos para que, observen y analicen determinada



conducta ética. Toda norma y principio ético se practica a través de las costumbres que se adquieren en la familia o bien en la escuela. Es decir, que la ética se enfoca en grados altos o bajos, al hablarse de altos, no se refiere a problemas, caso contrario si es bajo el problema se detectará como irresoluble.

Al hablar del problema de la ética, se afirma que proviene de lejos ya que, durante la colonia se enajenaban los empleos y los nombramientos se transmitían a través del tráfico de influencias, por lo que no se tomaba en cuenta los méritos, logros o experiencia. Por ello la corrupción se entiende como un fenómeno ético y social el cual comprende, a funcionarios y empleados públicos.

1.4.3. Criterio jurídico

La existencia de un conjunto de principios que en el orden jurídico hace que las disposiciones se subordinen a otras, este tipo de criterio trata de afirmar que todo tipo de decisiones y actividades administrativas, deben estar sujetas conforme a la ley y el derecho, es decir primero la ley y luego el derecho. La ley comprende lagunas y contradicciones que se dan en la realidad, las cuales tienden a favorecer a la discrecionalidad. El derecho tiende a beneficiar a la legislación y fundamenta todo tipo de interpretaciones jurídicas, que se realizan conforme a derecho.



1.5. Responsabilidad administrativa

En términos generales la responsabilidad es la capacidad de toda persona de conocer y aceptar, las consecuencias de un acto suyo, así como la relación que logra unir al autor con el acto que realice. Para que pueda existir la responsabilidad el autor que haya generado la consecuencia la cual afecte a un tercero deberá ser responsable del acto que cometió.

“La responsabilidad administrativa surge de la comisión de una contravención administrativa propia de quien ejerce cargos directivos, en una organización pública o privada”⁵. Es propia de quienes toman las decisiones que causan perjuicios, y son las consecuencias jurídicas de sus actos las que configuran, la responsabilidad administrativa, la cual puede tener implicaciones penales o civiles.

En definitiva la responsabilidad en materia administrativa, se refiere que el Estado a través de sus dignatarios, autoridades, funcionarios o servidores públicos se responsabilicen de los efectos jurídicos que emanan de actos causados de forma intencional.

1.6. Corrupción administrativa

El surgimiento de la corrupción debe asociarse desde el momento en el cual se produce la división de clases y la aparición de la propiedad privada, sobre los medios

⁵ Bielsa, Rafael. **Derecho y acto administrativo**. Pág. 62.

de producción. Surge entonces la corrupción asociada al interés del hombre en beneficio y en detrimento de otros, ideando mecanismos que a través de la historia, han perpetuado su propósito. La aparición de las clases sociales, implicó diferencia entre unos y otros derivados de las ansias de poder y los beneficios para quien lo ostentaba.

La corrupción administrativa trata de abarcar aspectos éticos, sociales, económicos y jurídicos, los cuales tienden a involucrar a funcionarios y empleados públicos y privados hasta llegar a los más vulnerables que son los particulares. La corrupción trata de reconocer dos hechos importantes siendo estos los que a continuación se mencionan:

- a. Recibir dinero a cambio de favores; y,
- b. Sustraer bienes y recursos públicos.

Se define el término corrupción administrativa “como una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales, debido a intereses personales, familiares o de allegados, o beneficios monetarios o de orden social, que violan normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”⁶.

En nuestro país es complicado eliminar el término de la corrupción debido a los elevados índices de corrupción administrativa que existen, por ello cada particular que

⁶ Caldén, Gerald. **Democracia y corrupción administrativa**. Pág. 57.



conozca de cualquier acto de corrupción, está obligado a denunciarlo ante el Ministerio Público, Procuraduría de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil o bien a los tribunales de justicia.

El vocablo soborno, “parte de la corrupción administrativa, es el más generado de los delitos contra la administración pública, normalmente es cometido a instancia del contribuyente, el cual consiste en la entrega de una dádiva para poder evadir determinado impuesto”⁷.

La corrupción administrativa se manifiesta en la sociedad, como resultado de un problema que debe enfrentarse de manera multilateral y efectiva mediante una respuesta penal o administrativa lo cual genera, un trabajo cohesionado de todos los factores involucrados, pero que en el caso de los organismos que tienen responsabilidad de hacerlo, deberán unirse y cumplir cada uno sus funciones y objetivos para satisfacer un fin común que es el enfrentamiento eficaz a la corrupción.

1.7. Roles administrativos

A finales de la década de los 60 se realizó un estudio riguroso el cual se refería a las principales labores ejecutivas, a través de dicho estudio se descubrieron varias nociones que se referían a las funciones de un administrador. Verbigracia, a diferencia de los puntos de vista predominantes en aquellos tiempos en que los

⁷ Ibid. Pág. 59.



administradores eran pensadores reflexivos, los cuales de manera cuidadosa y sistemática procesaban la información antes de tomar decisiones.

Al terminar de realizar las investigaciones, se pudo encontrar que los administradores se ocupaban en diversas actividades, solo una cuarta parte de los administradores duraban poco tiempo. Fue proporcionado un esquema para definir las actividades que realizaban los administradores. Por ello en la administración pública, el funcionario juega varios roles o papeles los cuales son denominados como comportamientos.

El término roles administrativos se refiere a categorías específicas de comportamiento administrativo.



CAPÍTULO II

2. Régimen jurídico del Estado de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 140 establece que Guatemala adopta un sistema de gobierno, republicano, democrático y representativo. Es decir que nuestro país continúa utilizando el sistema de la división de poderes, en los cuales el mismo pueblo delega su soberanía:

- a. Organismo Ejecutivo: Este poder se encuentra integrado por diputados electos en sufragio universal, indelegable. Para que se ejerza en un periodo prorrogable de cuatro años.
- b. Organismo Legislativo: Este poder se encuentra integrado por el presidente de la república y un vicepresidente, ambos electos por un período improrrogable de cuatro años, elegidos por los votos que son emitidos por cada uno de los ciudadanos. En este tipo de poder el mandatario es el que nombra a los ministros, viceministros y secretarios de gobierno.
- c. Organismo Judicial: La Corte Suprema de Justicia es electa por el Congreso de la República, de una nómina depurada por una comisión de postulación en la que participa el decano de la Facultad de Derecho, jueces electorales y abogados.



2.1. Derecho administrativo

“El derecho administrativo es una rama del derecho público, el cual regula la actividad del estado, la función administrativa y la relación que surge de los particulares y el mismo estado”⁸. Tradicionalmente se ha entendido que administración, es una subfunción del desarrollo humano del mundo, encargada del buen funcionamiento de todos los servicios públicos, así como de entregar a la población una gran diversidad de labores de distinta índole.

Por lo tanto la tarea principal del derecho administrativo es arbitrar los cauces jurídicos, necesarios para la defensa de los derechos colectivos en la que se asegure la actuación de los intereses comunitarios.

2.1.1. Definición

El derecho administrativo es un conjunto de normas de derecho público interno que regula la organización y comportamiento de la administración pública directa o indirecta, las relaciones de la administración pública con los administrados, y las relaciones de los distintos órganos entre sí de la administración pública, a fin de satisfacer las finalidades del interés público, hacia la que debe tender la administración.

⁸ Betancourt Jaramillo, Carlos. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 94.



Por lo tanto derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones que se originan entre el estado y los particulares a manera de satisfacer los intereses de la colectividad en la que se determine, la organización y comportamiento de la administración disciplinando las relaciones jurídicas con los administrados.

2.1.2. Características

- a. Es de carácter autónomo: es una rama autónoma del derecho, ya que tiene sus propios principios generales es decir, es un sistema jurídico autónomo paralelo al derecho privado.
- b. Es de carácter común: porque es un derecho que al igual que el derecho civil, es común a todas las actividades y sus principios son aplicables a todas las demás materias de derecho.
- c. Es de carácter exorbitante: porque excede la órbita del derecho privado ya que, donde hay una organización estatal hay un derecho administrativo, no existe igualdad entre partes ya que una de ellas es el estado que tiene facultades de poder público.
- d. Es de carácter dinámico: porque es dinámico por la naturaleza de servicio y por la labor que desarrolla la administración pública, que se encuentran en constante cambio más que todo en los procedimientos administrativos.

- e. Es de carácter subordinado: porque depende de una ley que es superior, en nuestro caso la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes constitucionales.

2.1.3. Finalidad

La principal finalidad del derecho administrativo es velar por el bienestar, la felicidad y la vida de los particulares, en la que se apoya el buen funcionamiento de la administración pública, es decir, que este buen funcionamiento se refiere a la calidad que brinda la administración, la cual no es ajena al derecho administrativo. Por ello logra asegurarse la calidad de la administración pública para los particulares.

2.1.4. Sistemas administrativos

Se puede decir que los sistemas administrativos son herramientas fundamentales, que sirven al momento de tomar decisiones para plantear y controlar el esfuerzo de la misma organización y así poder cumplir sus objetivos centrales.

2.1.4.1. Sistema anglosajón

Surge este sistema en Inglaterra en donde no existe un derecho especial que regulará las relaciones entre la administración pública y los particulares ya que, las mismas son reguladas por el derecho común como lo es el derecho civil. Dentro de este sistema se toma como fuente principal la jurisprudencia lo cual significa que no existe



un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública. el sistema anglosajón “es un sistema dominado por los principios de la rule of law y del process of law, donde existe el derecho privado o derecho civil para la administración pública y los particulares”⁹.

2.1.4.2. Sistema francés

Este tipo de sistema surge como consecuencia de la revolución francesa, ya que a partir de ese momento nace el derecho administrativo como un derecho especial, que regula las relaciones que se desarrollan entre la administración pública y los particulares o bien entre las mismas instituciones administrativas. Este sistema se encuentra encabezado por los países de Francia e Italia.

2.1.4.3. Autonomía del derecho

La administración pública posee prerrogativas las cuales no son dispuestas por los administrados ya que, puede dictar órdenes e imponer unilateralmente obligaciones a los administrados y de igual manera ejecutarlas. Es decir, que al momento en que se origine un conflicto con los ciudadanos la administración, se encuentra facultada para resolver a través de un procedimiento establecido. “En Guatemala no existe un derecho administrativo autónomo, lo que sí existe es un derecho administrativo legislado, el cual se encuentra en constante cambio”¹⁰.

⁹ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 14.

¹⁰ **Ibid.** Pág. 15.



Actualmente se conserva un contencioso administrativo, que depende del derecho civil, Código Procesal Civil y de otras leyes privadas como la Ley del Organismo Judicial. “El Tribunal Contencioso se multiplica en salas no en materias y maneja dos materias, las cuales permiten organizar el procedimiento y el proceso administrativo”¹¹. La Ley de lo Contencioso Administrativo, es una ley general y empírica la cual tiende a regular el proceso administrativo a través de la aplicación supletoria que realiza la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil.

Por lo tanto, en Guatemala es imposible lograr un desarrollo del derecho administrativo, que disminuya la aplicación del derecho privado.

2.2. Administración del Estado de Guatemala

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y su Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Casi la totalidad de sus órganos como entidades descentralizadas y autónomas.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula otros órganos administrativos como: la Procuraduría de los Derechos Humanos, Universidad de San Carlos, Contraloría General de Cuentas y Ministerio Público, entre otros.

¹¹ **Ibid.**



2.2.1. Actividades de la administración pública

Estas actividades deberán configurarse como obligaciones al amparo del principio de legalidad, tomando en cuenta que tiene cada uno de los entes que la conforman. Las siguientes actividades son las que forman parte de la administración pública.

2.2.1.1. Actividad formal

Este tipo de actividad regularmente se desarrolla en cada uno de los tres organismos del estado. “Esta actividad es conocida con diversos nombres: actividad legislativa, actividad administrativa y actividad jurisdiccional, cada una se basa en procedimientos, requisitos y formalidades que se encuentran establecidos en la Constitución, decretos, reglamentos y acuerdos”¹².

2.2.1.2. Actividad material

Esta actividad se refiere al trabajo material que se efectúa en las oficinas públicas, la cual se lleva a cabo a través de procesos o procedimientos y su principal objetivo es la toma de decisiones dentro de la misma. Esta actividad es catalogada de las más importantes por la relevancia que tiene la toma de decisiones dentro de cada organización pública.

¹² [http:// www.monografias.com / trabajos / intruduccion - administracion - publica / introducción-administracion-publica](http://www.monografias.com/trabajos/introduccion-administracion-publica/introduccion-administracion-publica) (13/01/2015).



2.2.1.3. Actividad interna

Se realiza de forma interna en cada organismo del Estado u organización pública que forme parte del mismo organismo y en cada organización pública descentralizada o autónoma, estriba en hacer o ejecutar un trabajo sin que se proyecte al exterior de la organización, por lo que no debe afectar los intereses y derechos que tienen los particulares, depende del trabajo que se ejecute el cual, deberá estar basado en las funciones administrativas.

2.2.1.4. Actividad externa

Se efectúa de manera interna en cada organismo del Estado, al terminar de efectuarse se proyecta fuera del medio ambiente, estableciendo relaciones jurídicas con los particulares, las proyecciones que realiza si afecta intereses o derechos de los particulares. Dicha actividad se efectúa para el cumplimiento de los fines generales.

2.2.1.5. Actividad reglada

“Se basa en la existencia de una norma jurídica la cual existe, para establecer competencias, funciones, atribuciones, facultades y fijar límites que obligatoriamente observarán los funcionarios y empleados públicos”¹³. La norma jurídica establece competencias y límites que constituyen un obstáculo a la actividad discrecional, los límites no pueden ser espontáneos, si los funcionarios o empleados públicos lo fijarán

¹³ Castillo González. *Op. Cit.* Pág. 12.

por cuenta propia, incurrirían en una ilegalidad según lo establecido en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.2.1.6. Actividad discrecional

Parte de una norma jurídica la cual puede dejar de regular cualquier de los elementos o todos, de tal forma que las deficiencias de las normas jurídicas, dan lugar a la actividad discrecional, esta última debe estudiarse a fondo ya que no es negativa del todo ni puede eliminarse de la misma administración.

2.3. Principios del derecho administrativo

- a. Principio de legalidad objetiva: Este tipo de principio se refiere a los actos administrativos relacionados con la contratación, manejo y disposición de los bienes del Estado los cuales deben estar sometidos a las leyes y a las sanciones administrativas, las cuales podrán ser impuestas cuando hayan sido previstas por una norma expresa.

- b. Principio de seguridad jurídica: Este tipo de principio “se basa en la aplicación objetiva que tiene la ley, de tal manera que cada persona estará enterado de las obligaciones y derechos que adquieren”¹⁴. De igual manera se utiliza para poder limitar al poder público de un Estado.

¹⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 225.



- c. Principio de competencia reglada: Este principio se logra establecer cuando la ley ha previsto que frente a determinadas situaciones de hecho, el servidor público debe tomar medidas de forma expresa y así evitar que surja un conflicto administrativo.
- d. Principio tributario de legalidad: Este principio se encuentra fundamentado en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual se establece que el Congreso de la República tiene la facultad de decretar los impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación. Es decir que solo el Estado es el único ente facultativo que puede establecer el tipo de impuesto que deberá pagar cada persona que se encuentre dentro del hecho generador que la misma ley determine.
- e. Principio de juridicidad administrativa: El término juridicidad se define “como la tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho, en asuntos legales, sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza”¹⁵. Este principio se refiere que toda actividad de carácter administrativo se basa en la ley y en el derecho, ambos deberán actuar de forma conjunta al momento de su aplicación. Su fundamento legal se encuentra consignado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁵ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 32.

CAPÍTULO III

3. La descentralización en Guatemala

A finales del siglo XX Guatemala era un país en el cual habitan más de 20 culturas e idiomas diferentes, era una sociedad en la cual denominaba el presidencialismo, debido a que las instituciones del Estado estaban centralizadas en la capital, donde los líderes y funcionarios debían esperar cierto tiempo para poder obtener recursos. Por ello la descentralización es un tema diverso ya que se basa en las necesidades que tiene el país en que vivimos, llevar la descentralización a la realidad produce un conocimiento, un acuerdo político, una tecnología financiera y sobre todo una voluntad que es manifestada a través de los gobernadores.

3.1. Definición

La Ley General de Descentralización lo define como el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás entidades del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el

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

Por lo tanto descentralización es la libertad que tienen los administradores de las organizaciones para poder tomar todo tipo de decisiones dentro de la estructura de la organización sin afectar a los que se encuentren en ella.

3.1.1. Objetivos

Es importante tomar en cuenta los objetivos por los cuales es creada la descentralización ya que, a través de ella se logra obtener mejores recursos económicos para el país.

La Ley General de Descentralización en el Artículo 5 establece los objetivos principales de la descentralización siendo los siguientes:

- a. Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública;
- b. Determinar las competencias y recursos que correspondan al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado;
- c. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se presten a la población;



- d. Facilitar la participación y control social en la gestión pública;
- e. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local;
- f. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente;
- g. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales;
- h. Promover el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza; y,
- i. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado, cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

3.1.2. Principios

Al hablar de principios, nos referimos a los postulados que inspiran a la descentralización, es decir, a la razón de ser de la descentralización.

En el Artículo 4 de la Ley General de Descentralización, se encuentran establecidos los principios que tienden a desarrollar la descentralización:



- a. Autonomía de los municipios;
- b. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos;
- c. La solidaridad social;
- d. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe en Guatemala;
- e. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso;
- f. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral;
- g. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza;
- h. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; y,
- i. La participación ciudadana.



3.1.3. Características

Las principales características de la descentralización son:

- a. Transferencia de competencias desde la administración central a nuevos entes jurídicos;
- b. El Estado dota de entidad jurídica al órgano centralizado;
- c. Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente del poder central; y,
- d. Se basa en el principio de la autarquía.

3.2. Formas de descentralización de un Estado

La descentralización es considerada como un proceso social de competencias que abarca desde la administración central a las administraciones intermedias y locales, las cuales adoptan diversas formas:

- a. Descentralización horizontal;
- b. Descentralización política;



c. Descentralización funcional y,

d. Descentralización institucional.

3.2.1. Descentralización horizontal

Esta clase de descentralización permite que determinados poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores, para que así puedan adquirir las formas de desconcentración, delegación, privatización o devolución.

3.2.2. Descentralización política

Los poderes, competencias y funciones administrativas normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con base territorial determinada, con una cierta autonomía para crear su propio derecho. La mayoría de especialistas indican que lo más importante de la descentralización política es poder crear una capacidad en la cual vaya implícito el derecho.

3.2.3. Descentralización funcional

“Consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente específico o delimitado, a un solo sector de la actividad”¹⁶.

¹⁶ Meza Duarte, Erick. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 96.



Es decir que el Estado asigna una función técnica a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio.

3.2.4. Descentralización institucional

En esta clase de descentralización no importa no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica de carácter técnico, con independencia del organismo central la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales.

3.3. Organización territorial

La organización territorial del Estado de Guatemala se encuentra fundamentada en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual indica lo siguiente: El territorio de la república, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerá en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

3.3.1. Personalidad jurídica del Estado

Es importante tomar en cuenta que el término personalidad jurídica se refiere a un sujeto de derecho ya que, alude al individuo o entidad que ostenta de derechos y obligaciones, para poder actuar dentro del Estado. Cada ordenamiento jurídico establece quienes son los destinatarios de las normas jurídicas y quienes pueden ser titulares de los mismos derechos y deberes que las normas establecen. “La personalidad jurídica es una creación del derecho, la cual se manifiesta a través del conjunto de derechos y deberes que son atribuidos a un mismo ente”¹⁷.

La personalidad jurídica es considerada uno de los elementos más importantes dentro de la descentralización administrativa, en especial de la autonomía administrativa, “El Estado de Guatemala es considerado como una persona jurídica en virtud que dicha personalidad le confiere validez jurídica a todas las actuaciones que realice”¹⁸.

El Artículo 15 del Código Civil establece quienes son consideradas personas jurídicas:

- a. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos. La Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley;

¹⁷ <http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/teoria-del-derecho/teoria-del-derecho/resumenes-1/tema-10> (24 de enero de 2015).

¹⁸ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 117.



- b. Las fundaciones y demás entidades de interés público creadas o reconocidas por la Ley;
- c. Las asociaciones sin finalidades lucrativas que se proponen promover ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva. Los patronales y los comités para obras de recreo, utilidad o beneficio social creados o autorizados por la autoridad correspondiente, se consideran también asociaciones: y,
- d. Las sociedades consorcios y cualesquiera otros con fines lucrativos que permitan las leyes.

Con lo anteriormente expuesto se logra analizar que el Estado de Guatemala es considerado persona jurídica en virtud que la misma norma le confiere esa facultad.

3.3.2. Ventajas de la personalidad jurídica del Estado

Estas ventajas se enumeran de la siguiente manera:

- a. Fundamenta la perpetuidad y continuidad del Estado y sus organizaciones;
- b. Da validez jurídica a las relaciones patrimoniales del Estado, en toda clase de asuntos;



- c. Faculta la suscripción de documentos públicos oficiales;
- d. Fundamenta acciones de responsabilidad a favor y en contra del Estado o de las organizaciones públicas, en general;
- e. Vincula jurídicamente relaciones jurídicas y no jurídicas del Estado con personas individuales; y,
- f. Fundamenta el ejercicio de la capacidad procesal, en los procesos judiciales.

3.3.3. Representación del Estado de Guatemala

Al hablar del término representación debemos entender que es la actuación que lleva a cabo una persona para poder actuar en nombre de otra a la cual se le confiere determinadas atribuciones.

En el caso de Guatemala al realizar una representación deberá establecer el nombramiento y el acta de toma de posesión, el nombramiento deberá basarse en ley o lo que establezca la autoridad superior por medio de un Acuerdo Gubernativo, Acuerdo Ministerial o Resolución Administrativa y deberá adjuntarse la escritura pública la cual solo es otorgada por el Procurador General de la Nación ante el Escribano de Gobierno. En el acta debe consignarse la fecha y hora, el juramento de fidelidad a la Constitución, realizada por quien toma la posesión del cargo ante la autoridad que fuere superior.



El Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación.

Será nombrado por el presidente de la República, quien podrá también removerlo por causa justificada debidamente establecida. Para ser procurador general de la nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El procurador durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La Procuraduría General de la Nación conocida como PGN, es una institución que constitucionalmente tiene la representación del Estado de Guatemala. Sus actos se rigen por los criterios de legalidad, imparcialidad y fidelidad a los fines del Estado.

El Decreto 25-97 del Congreso de la República tiene como finalidad aclarar que toda disposición legal donde aparezca Ministerio Público, se entenderá que se refiere a la Procuraduría General de la Nación



3.4. Descentralización administrativa

“Permite el traslado de competencias de la administración central del Estado a nuevas personas jurídicas de derecho público las cuales se encuentran dotadas de un patrimonio propio, aunque el poder central está limitado sobre las actividades de las entidades documentadas”¹⁹. Es decir que, que las mismas tienen como objetivo lograr una gestión administrativa ágil y sobre todo efectiva.

3.4.1. Generalidades

“Si al momento en que se realice la repartición esta no logrará ser racional y se apoye en la centralización o a la descentralización, estaría provocando una alteración a la administración pública, el conflicto que surgiría no es centralizar o descentralizar, el problema es saber descentralizar sin dirimir la centralización”²⁰.

Las organizaciones administrativas se enfocan en dos tipos de técnicas a saber:

- a. La centralización combinada con la descentralización; y,
- b. Descentralización de la autoridad.

¹⁹ Meza Duarte. **Op. Cit.** Pág. 94.

²⁰ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 132.

En conclusión se logra entender que la descentralización tiende a repartir una determinada autoridad, dentro del Estado y al no producirse la misma surge lo que es la centralización.

3.4.2. Problema político

El mayor problema que surge dentro de la descentralización es no poder establecer la cantidad de autoridades que se va a disminuir ya que si el nivel es bajo será casi imposible poder realizar la distribución por lo que no se estaría contando con los recursos suficientes para poder llegar a compartir la autoridad que se pretende ejercer.

3.4.3. Privatización y gobierno local

El termino privatización se define como un “proceso jurídico-económico mediante el cual las actividades empresariales, son transferidas del sector público al sector privado”²¹. La competencia exclusiva del Estado permite a entidades no gubernamentales invertir en la producción de bienes, la prestación de determinados servicios que antes eran públicos. La misma tiende a reducir el grado de influencia del Estado situación que trae como consecuencias dejar en manos de entidades privadas lo que antes era del Estado.

²¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Privatizaci%25C3%25B3n> (24 de enero de 2015).



En conclusión no es conveniente que surja la privatización en Guatemala debido a que se estaría destruyendo la descentralización y el menoscabo de la autonomía en la administración.



CAPÍTULO IV

4. Organización departamental

Debe tenerse claro que al referirnos al tema organización departamental, estamos enfatizando como tal en los departamentos que se encuentran dentro de la República de Guatemala.

El término departamento “proviene del francés departement, en un sentido más amplio la palabra hace referencia a cada una de las partes en que se divide un territorio, un edificio o entidad”²². Dicho enunciado fue utilizado por primera vez en los gobiernos de Francia aparentemente para poder enfatizar, que cierta parte del territorio era simplemente una subdivisión administrativa del Estado soberano.

El vocablo departamento se define como “una parte en la cual se divide el territorio de un Estado”²³.

En Guatemala el departamento es conocido como una simple y rígida división que tiene el territorio del Estado para poder ejercitar su administración y así alcanzar un desarrollo tanto económico como social.

²² [http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_\(entidad_subnacional\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_(entidad_subnacional)) (24 de enero de 2015).

²³ Castillo González. *Op. Cit.* Pág. 218.

De acuerdo a la organización el departamento se comprende en formas a saber:

- a. Departamento jerarquizado; y,
- b. Departamento autónomo.

4.1. Departamento jerarquizado

El termino departamento jerarquizado se define como “una parte del territorio del Estado el cual se encuentra encabezado por una administración departamental, que dependiente de una jerarquía y sobre todo del presupuesto que otorga el Organismo Ejecutivo, sin autonomía”²⁴. Por ello es que nuestro país adopta esta forma de organización.

4.1.1. Consejo Departamental

La importancia que tiene el Consejo Departamental es trascendental ya que, debido a ello el departamento logra alcanzar un desarrollo para sí mismo, el propio Estado establece que en cada uno de los departamentos del país debe existir obligadamente un Consejo Departamental que promueva y garantice el crecimiento económico y social de sus habitantes.

²⁴ **Ibid.**



El Artículo 228 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece lo siguiente: En cada departamento habrá un Concejo Departamental que presidirá el gobernador, estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Artículo 229. Aporte financiero del gobierno central a los departamentos. Los Concejos Regionales y Departamentales, deberán de recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del gobierno central.

Como se menciona anteriormente en cada departamento debe existir un Concejo Departamental para aceptar la dirección política y administrativa del departamento que se trate y así poder fomentar el desarrollo departamental a través, de la presidencia y del gobernador departamental. La organización pública o privada se encuentra limitada para poder actuar si no tiene sede permanente en el departamento debido a que es necesario que tengas oficinas trabajando en el lugar que se trate para poder promover el desarrollo de las actividades que tengan previstas.

4.1.2. Gobernador departamental

El gobernador departamental es la principal autoridad del departamento, nombrado por el presidente de la república y destituido por el mismo, para ello debió haber observado el procedimiento que establece la Ley del Organismo Ejecutivo.



El gobernador depende de 16 funcionarios siendo ellos:

- a. Presidente;
- b. Vicepresidente; y,
- c. 14 ministros de Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el gobernador y el ministro de estado tienen atribuidas las mismas calidades e inmunidades.

4.1.2.1. Requisitos para el cargo de gobernador departamental

Para ser gobernador departamental deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- a. Ser guatemalteco de origen o nacionalizado;
- b. Gozar de los derechos ciudadanos, es decir que no se hayan suspendido por sentencia judicial o enfermedad;
- c. Mayor de treinta años, es decir que a través de esta edad se está garantizando la madurez y experiencia; y,



d. Que se encuentre domiciliado en el departamento durante cinco años anteriores a su nombramiento.

La misma Constitución Política de la República de Guatemala define el perfil que debe poseer el gobernador departamental al indicar que es un hombre de confianza del presidente, capacitado para poder gobernar, con la jerarquía de jefe político y administrativo local.

4.1.2.2. Nombramiento

Los gobernadores departamentales titulares o suplentes serán nombrados por el Presidente de la República tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo. Cuando el gobernador obtenga licencia temporal para dejar de ejercer sus funciones, asumirá el gobernador suplente cuando el cargo quede vacante por cualquier causa, hasta que sea nombrado el titular. Esto lo podemos observar en el Artículo 42 Ley del Organismo Ejecutivo.

4.1.2.3. Atribuciones

Los gobernadores departamentales deberán cumplir con las atribuciones que establece el Artículo 47 Ley del Organismo Ejecutivo. Siendo las que a continuación se establecen:



- a. Representar en su departamento, por delegación expresa al presidente de la República;
- b. Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural;
- c. Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda;
- d. Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales de gobierno central;
- e. Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas, que operen en su departamento de acuerdo con la política general del gobierno de la república y en su caso, con las políticas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el Artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- f. Atender cuando sea de su competencia o canalizar a las autoridades correspondientes. Los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario;



- g. Nombrar y remover a funcionario y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil. Deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiencia y eficaz administración de la gobernación departamental;
- h. Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- i. Desempeñar las funciones del ramo del interior que expresamente delegue en los gobernadores el ministro de gobernación;
- j. Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos;
- k. Rendir informe mensual a la presidencia de la república por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento; y,
- l. Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministerio de Gobernación.
- m. Funcionamiento de las gobernaciones departamentales.



4.1.2.4. Competencia territorial

Cada gobernador departamental se encuentra limitado al departamento que le corresponde para poder ejercer su autoridad, debido a que no puede actuar fuera de su propio territorio ya que, estaría incidiendo en vicio de incompetencia. La sede de la gobernación departamental se encuentra ubicada en la ciudad del departamento de Guatemala o en cualquier otro lugar que determine el presidente de la República. Según lo establece el Artículo 44 y 45 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

4.1.3. Crisis del departamento jerarquizado

Existe una gran cantidad de problemas que se abarcan dentro del departamento jerarquizado, principalmente la disfuncionalidad que surge en la mayoría de departamentos debido a que el mismo gobernador no logra solucionar los problemas que se refieren a la salud, trabajo, educación e infraestructura. Este tipo de eventualidad de da año con año debido a que el mismo gobernador no logra obtener contacto directo con el presidente de la República ya que utilizan como intermediario al ministro de Gobernación, quien es el encargado de transmitir la información que proporciona el gobernador departamental.

Por ello el gobernador departamental quien es el funcionario más importante dentro de la descentralización administrativa, al momento que surja cualquier tipo de inconvenientes recaen sobre el mismo, es decir, que de alguna manera se encuentra



limitada para poder actuar ya que deberá esperar la respuesta que brinde el presidente de la república para poder solucionar los conflictos que se presenten.

4.2. Departamento autónomo

“Es una organización pública autónoma que se encuentra dotada de personalidad jurídica, administración propia, patrimonio e ingresos propios generados en el departamento y destinados a promover el desarrollo económico y social de los habitantes del departamento”²⁵. En este caso el gobernador logra actuar de alguna manera, como representante del presidente ante la Asamblea Departamental es quien administra el departamento debido a que es responsable de lo que suceda.

La Asamblea Departamental debe estar integrada por todos los vecinos que hubiesen sido electos a propuesta de los partidos políticos nombrados legalmente. La diferencia que surge en ambos es importante debido que en el departamento jerarquizado el “gobernador es nombrado y destituido de su cargo por parte del presidente de la república, caso contrario con el departamento autónomo debido que el gobernador es nombrado por el presidente de la república y relevado por la Asamblea Departamental”²⁶.

²⁵ **Ibid.** Pág. 223.

²⁶ **Ibid.**



4.2.1. Elementos

Dentro del término de departamento autónomo se establecen los elementos siguientes:

- a. Personalidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones por cuenta propia y libre disposición de sus recursos e ingresos propios; y,
- b. Participación directa de los habitantes del departamento en la planificación de las necesidades y búsqueda de soluciones.

4.2.2. Recursos departamentales

Todos los recursos e ingresos que se obtienen del departamento jerarquizado son trasladados al Banco de Guatemala, únicamente el presidente de la república y el ministro de gobernación son los entes que se encuentran facultados para poder distribuir a los demás departamentos que lo necesiten, previamente deberán realizar un análisis para verificar y concretar qué departamento lo necesita.

El sesenta por ciento de los recursos que obtiene el departamento autónomo permanecen en él para su desarrollo y productividad, y el resto es trasladado al gobierno central.



4.2.3. Ventajas

En el departamento autónomo se establecen las siguientes ventajas a saber:

- a. Interés directo en la administración del departamento;
- b. Motivación en promover el desarrollo departamental;
- c. Control de la efectividad de la administración por resultados;
- d. Vigilancia directa de la inversión y costos de los proyectos financiados con recursos del departamento; y,
- e. Mayor impulso a la descentralización administrativa.

4.2.4. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Se instituye para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural así como la de ordenamiento territorial, promueve la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país conforme a un Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Este consejo “tiene como finalidad la organización y coordinación de la administración pública y la elaboración de las políticas de desarrollo urbano y rural”²⁷.

4.2.4.1. Principios

Los principios que regulan el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural son los siguientes:

- a. Respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala;
- b. La armonía en las relaciones interculturales;
- c. La atención porque se asignen a cada nivel de la administración las funciones que pueda realizar mejor que cualquier otro esto se refiere al principio de subsidiariedad;
- d. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidad, sin discriminación alguna;
- e. La conservación del equilibrio ambiental; y,
- f. La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

²⁷ Curruchiche, Julio. **Manual para un municipio participativo**. Pág. 41.



4.2.4.2. Integración

El Artículo 3 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece que el Consejo se integra de la manera siguiente:

- a. Presidente de la República, quien lo coordina;
- b. El vicepresidente de la República;
- c. El ministro de desarrollo urbano y rural;
- d. El funcionario de mayor jerarquía del organismo de planificación del Estado, quien actúa como secretario;
- e. Coordinadores regionales;
- f. Un alcalde representante por cada una de las regiones;
- g. Un representante por las organizaciones cooperativas del país;
- h. Un representante por las asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras del país;
- i. Un representante por las organizaciones de trabajadores del país;



- j. Un representante por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo;
- k. Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- l. Un representante de las universidades privadas del país.

4.2.4.3. Funciones

Según el Artículo 4 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son funciones del Consejo las que se establecen a continuación:

- a. Organizar y coordinar la administración pública;
- b. Formular las políticas de desarrollo urbano y rural;
- c. Promover el desarrollo económico, social y cultural del país;
- d. Promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas;
- e. Promover y coordinar el sistema de desarrollo urbano y rural;
- f. Evaluar periódicamente la ejecución de los planes y programas nacionales de desarrollo;

- g. Velar porque se realice la organización y coordinación de la administración pública para el cumplimiento de los planes; y,
- h. Promover la descentralización y desconcentración de la administración pública.

4.2.4.4. Clases

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en los Artículos 225, 226, 228 y 254 los siguientes Consejos de Desarrollo:

- a. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: “esta clase de Consejo es de mayor importancia debido a que es competente para actuar en todo el territorio estatal”²⁸;
- b. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural: de acuerdo a la Ley Preliminar de Regionalización es competente uno por cada región;
- c. Consejo Departamental de Desarrollo: tiene competencia para actuar solo uno por cada departamento;
- d. Consejo Regional de Desarrollo Metropolitano: esta clase de Consejo es competente, uno en la ciudad capital y área que tenga influencia urbana; y,

²⁸ Alonso García, Rafael. **Derecho comunitario, constitucional y administrativo**. Pág. 72.

- e. Consejo Municipal de Desarrollo: este tipo de Consejo solo tiene competencia para poder actuar en cada uno de los municipios del país. Las autoridades municipales y dirigentes de la comunidad se encuentran para dialogar sobre diversos temas en referencia al municipio.

Cabe mencionar que los Consejos que anteriormente se plantearon son los únicos que se encuentran establecidos legalmente por la Constitución.

4.3. Regionalismo

Como instrumento de descentralización orienta a hacer de la región una entidad de forma territorial dotada de determinadas facultades que son propias entre el Estado y el departamento. Este enunciado es diferente a la descentralización, debido que el regionalismo se encuentra enfocada a una organización pública territorial, su objetivo va más allá porque permite analizar a los departamentos.

4.3.1. Definición doctrinaria y legal

El tratadista Jorge Mario Castillo González lo define como: la organización territorial que se basa en el departamento o la porción del territorio del Estado que se basa en circunstancias geográficas especiales.

Es un concepto geográfico que se adapta a las necesidades de organización del terreno para diferentes actividades y que puede interpretarse como una solución o herramienta para llegar a diferentes fines.

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

4.3.2. Objetivos

La regionalización en Guatemala tiende a cumplir con los objetivos siguientes:

- a. Descentralizar la administración pública con el objetivo de multiplicar las administraciones centrales dotándolas de amplia facultad de decisión y mando;
- b. Vincular a los habitantes de los departamentos con el objetivo de agruparlos en región con base en los criterios constitucionales; y,
- c. Multiplicar el desarrollo basado en núcleos urbanos con el objetivo de descongestionar la ciudad capital mediante la diversificación de las actividades económicas del Estado.

4.3.3. Criterios constitucionales

Para que se logre obtener una mayor regionalización es necesario que los criterios se perfeccionen unos con otros, debido a que si se regionaliza sin estudiar un plan no podrá resolver la problemática nacional.

- a. Criterio económico: toma en cuenta el tema de los ingresos propios que devienen de los bienes y servicios;
- b. Criterio social y cultural: este criterio se basa en la población y cultura que se encuentra en cada departamento; y,
- c. Criterio físico: se refiere a la estructura geográfica que tiene el departamento como los suelos, el clima y carreteras.

4.3.4. Causas del regionalismo

A través de ellas se logra establecer el motivo que llevo a desarrollar la regionalización, es decir, los problemas económicos que enfrenta un Estado, el retraso en el área rural, la concentración de de la población dentro de la capital y área metropolitana y las inferencias que surgen en la administración departamental y sobre todo municipal.

CAPÍTULO V

5. Organización municipal

La organización municipal es una pieza clave dentro del municipio debido a que comprende una estructura la cual se encuentra encabezada por el Consejo Municipal y otro tipo de organizaciones que tienden a facilitar la participación que realizan los pobladores dentro de una gestión de gobierno.

El marco jurídico de nuestro país permite que cada gobierno municipal pueda crear una estructura necesaria para fortalecer el ejercicio de las funciones gubernamentales. Actualmente el gobierno de Guatemala tiene la facultad de crear diversas formas de organización, que permitan la participación de manera conjunta entre el gobierno municipal y los agentes de desarrollo local que se encuentran en el municipio, para la ejecución de acciones en pro del desarrollo económico de la localidad.

5.1. Conceptos

Existe gran variedad de conceptos con los cuales se hace distinción al término organización municipal, siendo los más destacados los siguientes:

- a. Municipio departamental: “es aquel municipio que asienta varias ciudades en su territorio”²⁹;
- b. Aldea: es la agrupación de pocas familias, los cuales no tienen una jurisdicción propia, se considera como una simple sucesión de casa;
- c. Ciudad: conjunto de calles y edificaciones, con una población generalmente grande, mayor que la población de las aldeas;
- d. Ciudad capital: recibe este tipo de nombre debido a que es la sede del gobierno central; y,
- e. Metrópoli: “es una forma de ciudad que engloba a varios municipios la cual abarca centros urbanos de excesivo crecimiento respecto a su población”³⁰.

5.1.1. Formas

La organización municipal establece tres formas a saber:

- a. Organización del municipio: establece que el municipio se encuentra dividido en cantones, aldeas y ciudades.

²⁹ Castillo González. **Op. Cít.** Pág. 241.

³⁰ **Ibid.**

- b. El termino comunidad es utilizado debido a que “se refiere a una población basada en un número determinado de familias, asentadas en un territorio municipal, dirigida y representada por diversas comunidades”³¹, la organización municipal enfrenta diversidad de costumbres las cuales influyen en diversas organizaciones;
- c. Organización del gobierno municipal: en todas las municipalidades del país la organización constitucional es la misma ya que se encuentra integrada por alcaldes, síndicos y concejales; y,
- d. Organización administrativa de la municipalidad: el tipo de administración que se maneja en cada municipalidad es diversa debido al tamaño, importancia y recursos a través de ello se indica que el municipio de Guatemala cuenta con una amplia organización municipal. Dicho término se basa en el manejo de las direcciones y empresas municipales.

5.2. Municipio

En los tiempos de la antigua Roma el municipio era una ciudad libre y gobernada de acuerdo a sus propias leyes, los habitantes del municipio contaban con los mismos derechos y privilegios que los ciudadanos de Roma. En los Estados modernos el municipio suele ser la división administrativa más pequeña, el cual tiene a dirigentes

³¹ **Ibid.** Pág. 233.



representativos propios, es decir que los habitantes del municipio son los únicos que pueden elegir libremente a su representante.

El municipio trata de reservar el control y supervisión que se lleva a cabo en el trabajado estableciendo con las diversas empresas de carácter privado que establecen determinadas contrataciones.

En Guatemala cada uno de los 22 departamentos se encuentra dividido en municipios, estos últimos se subdividen en aldeas o caseríos. Actualmente existen 337 municipios, de igual manera los caseríos y las aldeas deben establecerse en ley.

“En enero de 2014 fueron aprobados los municipios 335 y 336 estos son: San Jorge ubica en Zacapa, y la Blanca en San Marcos. El 4 de febrero de ese mismo año se logró aprobar oficialmente a través del Congreso de la República el municipio número 337 que lleva por nombre el Chal, ubicada en el departamento de Petén”³².

5.2.1. Concepto

La Constitución define el término municipio como: institución autónoma u organización fundamental del Estado dotado de autonomía administrativa, que por extensión, goza de una determinada personalidad jurídica.

³² <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2010/CCLXXXIX0610200010022201015062010.pdf> (27 de enero de 2015).

El Código Municipal en el Artículo 2 define el término municipio como la unidad básica de organización territorial del Estado.

Es la división territorial administrativa en que se organiza un Estado que está regido por un ayuntamiento.

5.2.2. Elementos

El Artículo 5 del Código Municipal establece los siguientes elementos:

- a. La población;
- b. El territorio;
- c. La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Consejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción;
- d. La comunidad organizada;
- e. La capacidad económica;
- f. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar; y,

- g. El patrimonio del municipio.

5.2.3. Características

Es importante tomar en cuenta que todo municipio debe contar con las características siguientes:

- a. Población: este tipo de enunciado se refiere a todos los habitantes o bien a los transeúntes que se encuentran dentro del municipio, este es el elemento de mayor importancia debido que a través de ello se logra establecer las relaciones que surgen entre los mismos pobladores;
- b. Territorio: es el lugar donde habitan los pobladores, en virtud que decidieron establecer su residencia con el ánimo de poder desarrollar diversas actividades; y,
- c. Autonomía: se refiere al tipo de autoridad legítima la cual fue electa de forma libre por los habitantes y así poder llevar a cabo la administración de su propio municipio.

5.2.4. Fines

El Artículo 8 del Código Municipal en relación con el fin que persigue el municipio establece lo siguiente:

El municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general, para el cumplimiento de sus fines (...).

La doctrina jurídica enumera los siguientes fines:

- a. Urbanismo;
- b. Recolección de basura;
- c. Limpieza y barrido de calles;
- d. Servicio de agua potable; y,
- e. Cualquier otro servicio público de beneficio para los vecinos, que cumplan con lo que los habitantes necesitan.

5.2.5. Fundamento constitucional

La misma Constitución de 1945 en su oportunidad estableció que las corporaciones municipales autónomas y la autoridad máxima del municipio para que fueran electos debían realizarse de forma directa y popular, este tipo de disposición jurídica trajo consigo que la Constitución le otorgara carácter autónomo a los municipios. La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253 asegura el tema

de la autonomía municipal debido a que proclamo que a todos los municipios como instituciones autónomas. A través de ello dichas instituciones tendrían que cumplir con las siguientes funciones a saber:

- a. Elegir a sus autoridades municipales;
- b. Obtener y disponer de sus recursos; y,
- c. Atender los servicios públicos locales as como el cumplimiento de sus fines.

5.2.6. Base legal

Es oportuno tener un conocimiento de los fundamentos legales que tienen relación con el tema de los municipios debido que determinadas leyes son remiten a otras.

- a. Artículos 253 al 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 y publicada el 3 de junio de 1985;
- b. Decreto No. 1-87 del Congreso de la República Ley de Servicio Municipal, publicada el 17 de febrero de 1987;
- c. Decreto No. 62-87 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Inmueble, publicada el 7 de octubre de 1987, y sus reformas contenidas en Decreto No. 95-87 publicada el 14 de diciembre de 1987, Decreto No. 67-89



publicada el 30 de noviembre de 1989 y Decreto No. 57-94 publicada el 27 de diciembre de 1994;

- d. Decreto No. 58-88 del Congreso de la República, Código Municipal, publicado el 18 de octubre de 1988, y,
- e. Otras disposiciones legales de observancia general.

5.2.7. Funciones principales

Las municipalidades están obligadas a ejercer las siguientes funciones:

- a. Ejercer la administración municipal, con base en planes concretos de desarrollo administrativo y financiero, que permita un proceso planificado de cambio de municipio;
- b. Establecer, organizar, regular y prestar los servicios públicos locales;
- c. Obtener y disponer de los recursos patrimoniales municipales;
- d. Elaborar planes de desarrollo urbano, con el objeto de afrontar los problemas derivados del crecimiento de villas y ciudades;



- e. Contribuir al desarrollo común con otros municipios, para el cumplimiento de los distintos fines que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala; y,
- f. Dirigir y controlar el aspecto económico administrativo de los proyectos de inversión que redundan en beneficio colectivo.

5.2.8. Objetivos

Los municipios velan porque se cumplan con todos los objetivos que tienen establecidos, siendo para ello los siguientes:

- a. Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado;
- b. Ejercer y defender la autonomía municipal conforme la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal;
- c. Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio;
- d. Velar por la integridad territorial del municipio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su cultura; y,
- e. Promover la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes que se encuentren dentro del municipio.



5.3. Conflictos de límites municipales

El Código Municipal define el término conflicto de la manera siguiente: como la falta de límites municipales.

Derivado de la anterior definición el mismo código tiene establecido el procedimiento que debe llevarse a cabo al momento que se incurra en conflicto con las municipales.

Por ello Artículo 24 y 25 del Código Municipal plantea lo siguiente:

Los conflictos derivados de la falta de definición en los límites existentes entre dos o más municipios, serán sometidos por los Concejos Municipales afectados, a conocimiento del Ministerio de Gobernación, que dispondrá de un plazo de seis meses, a partir de la recepción del expediente, para recabar los expedientes que aquellos deberán proporcionarle y el dictamen del Instituto Geográfico Nacional, completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias, con base en las cuales emitirá opinión y lo elevará a conocimiento del presidente de la República, para que , si así lo considera, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente, para su conocimiento y resolución.

Los conflictos de límites que existan entre comunidades de un mismo municipio, serán resueltos con mediación del Concejo Municipal, tomando en cuenta las posiciones de cada una de las partes en conflicto, en coordinación con las autoridades reconocidas

por las comunidades, promoviendo la participación de las comunidades afectadas y la conciliación entre las mismas.

5.4. Tamaño ideal del municipio

Este tema ha generado gran diversidad de polémicas debido a que no se ha logrado determinar cuál es el tamaño que debe poseer un municipio para su funcionamiento.

Existe en la política dos tendencias que se refieren al tema anteriormente planteado:

- a. Las aldeas, corregimientos o partes de un municipio que aspiren a ser municipio independiente del municipio pobre; y,
- b. Juntar municipios pequeños en una entidad más grande a base de una reforma municipal territorial.

El municipio más pequeño de Guatemala es San Marcos la Laguna el cual se encuentra ubicado en el departamento de Sololá. La mayoría de pobladores no están de acuerdo con la creación de nuevos municipios o bien convertir aldeas en municipios, debido que la mayor parte de alcaldías otorga gran cantidad de inversión. En nuestro país todos los municipios no importando su estructura geográfica tienen las mismas competencias y funciones.

5.5. Modelo de gobierno municipal

“En cuanto a la división territorial los municipios se encuentran gobernados por autoridades de elección popular, dentro de ellas se distingue a un alcalde y un concejo el cual toma todo tipo de decisiones, este último establece las políticas del municipio sobre el cual tiene autoridad para poder gobernar”³³. La figura de alcalde puede ser o no ser parte del concejo, de igual manera puede ser jefe del gobierno municipal o bien ser representante del gobierno.

En algunos países los cargos electos en especial los nombrados son honoríficos, esto sucede cuando el tamaño geográfico del municipio es pequeño a través de ello otros municipios pueden compartir una administración.

5.6. Gobierno municipal

El gobierno local o municipal se refiere a la provincia de la organización política y social que tiene un país, así como a la esfera de administración, inversión denominado gobierno municipal el cual es responsable de ejercer la autonomía que adopta un municipio. Corresponde al Concejo Municipal, efectuar el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses en base a los valores, cultura, necesidades planteadas por los vecinos,

³³ Van Treek, Esteban Valenzuela. **Administración municipal moderna en Guatemala conceptos, leyes, instrumentos, desafíos y experiencias.** Pág. 16.



conforme a la disponibilidad de recursos. Este enunciado se encuentra fundamentado en el Artículo 33 del Código Municipal.



CAPÍTULO VI

6. Autoridades superiores del Concejo Municipal

En cada uno de los municipios debe establecerse quienes serán las autoridades máximas de gobierno que represente a cada uno de los municipios, dichas autoridades velaran por el funcionamiento y cumplimiento de las necesidades que presente el municipio y en ello a sus pobladores.

6.1. Concejo Municipal

El Artículo 33 del Código Municipal hace referencia en relación con el Concejo Municipal por lo que establece lo siguiente: Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: El gobierno municipal será ejercido por un Concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

De igual manera el Artículo 9 del Código Municipal hace énfasis en lo que respecta al Concejo Municipal estableciendo para ello lo siguiente: El Concejo Municipal es el



órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones tiene su sede en la cabecera de su circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, síndicos y concejales, electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley.

La expresión Concejo Municipal: “es un término equivalente a Corporaciones municipales la cual es utilizada en la Constitución y en otras leyes que se encuentren vigentes”³⁴.

En conclusión el Concejo Municipal es la máxima autoridad que se encuentra en cada municipio, encargados de resolver la problemática que se suscite en el mismo.

6.1.1. Atribuciones

Permiten que a través de ellas el mismo Concejo pueda resolver las competencias municipales. Se encuentran establecidas en el Artículo 35 del Código Municipal, las autoridades que forman el Consejo deben tener claro cuáles son las actividades que realizaran de acuerdo a las circunstancias que se puedan suscitar.

³⁴ Curruchiche. **Op. Cít.** Pág. 74.



6.1.1.1. Atribuciones de gobierno

Son consideradas como las principales atribuciones que establece el Código Municipal:

- a. La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos del municipio;
- b. Convocar a todos los sectores del municipio para elaborar las políticas municipales y los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural del municipio;
- c. Preservar y promover el derecho de los vecinos a su identidad cultural;
- d. El control y fiscalización de los actos del gobierno municipal;
- e. Aprobar los reglamentos, ordenanzas y acuerdos municipales;
- f. Aceptar la renuncia del alcalde, síndicos o concejales; y,
- g. Aprobar convenios de asociación o cooperación, incluyendo las mancomunidades municipales.



6.1.1.2. Atribuciones administrativas

Son consideradas atribuciones de segundo grado, se ejercen dentro de la administración interna del Concejo Municipal:

- a. Crear, suprimir o modificar sus dependencias, empresas y unidades administrativas;
- b. Dar licencias y aceptar excusas temporales de sus miembros; y,
- c. Nombrar y remover, a propuesta del alcalde, al secretario, tesorero, registrador civil, auditor interno, juez de asuntos municipales, director de la administración financiera integrada municipal, coordinador de la oficina municipal de planificación y demás funcionarios que señalen expresamente las leyes.

6.1.1.3. Atribuciones financieras

Se ejerce dentro de las funciones financieras del Concejo Municipal, se consideran de tercer grado. Siendo para ello las siguientes:

- a. Aprobación, control de la ejecución, modificación, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos;

- b. Aprobar las tasas por servicios, las rentas de los bienes municipales y las contribuciones por mejoras;
- c. Proponer al Organismo Ejecutivo la creación, modificación o supresión de arbitrios;
- d. Aprobar los préstamos internos y externos y la emisión de bonos; y,
- e. Adjudicar la contratación de obras, bienes o servicios, cuando el monto de la negociación pasa de Q. 900,000.00.

6.1.1.4. Atribuciones de gestión de servicios

De acuerdo a la gestión que realicen son consideradas las siguientes:

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

6.1.2. Características

El Concejo Municipal se identifica debido a que cumple con las siguientes características a saber:

- a. Por ser un órgano colegiado todos sus miembros tienen la misma jerarquía o dignidad, debido que no hay ningún superior o jefe que de órdenes a los demás. El alcalde es el primero entre iguales y solamente se diferencia por ser quien dirige las sesiones y porque tiene doble voto si surgiera algún empate;
- b. Es el órgano superior o máxima autoridad del municipio;
- c. El alcalde es el jefe de la administración municipal, ya que, se encarga de ejecutar las disposiciones del Concejo Municipal;
- d. Es un órgano deliberante debido que discute y después decide sobre los asuntos que son de su competencia; y,
- e. Todos sus integrantes tienen el mismo derecho a presentar propuestas o iniciativas ante el mismo Concejo.



6.1.3. Organización de comisiones

De acuerdo a lo que establece el Artículo 36 del Código Municipal, el Concejo en la primera sesión ordinaria que tienda a realizar, deberá establecer las comisiones que considere oportunas debido, a que, tendrán como objetivo estudiar, analizar y emitir dictamen a cerca de los asuntos que se transfieran por decisión del Concejo Municipal.

Según el Artículo 54 literal c) del mencionado cuerpo legal indica que los dictámenes deben ser razonados técnicamente y entregados en el plazo que se fije en el Reglamento Interno

“La comisión deberá integrarse por lo menos con tres miembros del Consejo, para que al momento de votar exista mayoría”³⁵, dichos miembros nombran a un presidente el cual tendrá la responsabilidad de poder coordinar los temas que se discutan en las sesiones que se lleven a cabo.

Todo Concejo Municipal deberá contar con las siguientes comisiones, para ello deben establecerse de forma obligatoria:

- a. Educación, educación bilingüe, cultura y deportes;
- b. Salud y asistencia técnica;

³⁵ **Ibid.** Pág. 76.



- c. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
- d. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales;
- e. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana; y.
- f. De finanzas.

6.1.4. Sesiones

El Concejo Municipal puede celebrar obligadamente una sesión ordinaria a la semana, deberá indicar el día, hora y lugar donde se realizara. De la misma forma puede celebrar sesiones extraordinarias, la cantidad de veces que estime necesario, ya sea, por solicitud de cualquiera de sus miembros, realizándolo por escrito e indicando el asunto que se trate. Si alguno de sus miembros no justifica su inasistencia el Concejo Municipal está facultado para sancionarlo de forma disciplinaria, la ausencia a cinco sesiones permite al Consejo declarar vacante el cargo del ausentista por lo que deberán comunicar la decisión al Tribunal Supremo Electoral.

Por ello la agenda debe colocarse fuera del edificio municipal para que los vecinos estén enterados de las sesiones que se llevan a cabo. Este enunciado se encuentra fundamentado en el Artículo 38 y 39 del antes mencionado cuerpo legal.



6.1.5. Decisiones

El tema de decisiones del Concejo Municipal es admitido por la mayoría simple o absoluta, es decir, por el voto de la mitad más uno de sus integrantes. “La mayoría calificada se entenderá como el voto de las dos terceras partes de los miembros que integran el Concejo”³⁶.

6.1.6. Dietas

Es necesario analizar que tanto el alcalde como el secretario si pueden obtener dietas, cuando las sesiones se realicen en un lugar, hora y día que no sea hábil. El monto debe ser razonable, ya que, debe tener coherencia con la remuneración que se paga al personal municipal. En el caso de los síndicos y concejales la municipalidad les puede otorgar una dieta de acuerdo a la cantidad de sesiones en las que se hayan presentado. El tema de las dietas se encuentra establecido en el Artículo 44 del Código Municipal.

6.2. Alcalde municipal

El Artículo 52 del Código Municipal define el término alcalde como: es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del Concejo

³⁶ **Ibid.** Pág. 79.



Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.

El alcalde por ser el representante de las municipalidades se encuentra obligado a cumplir con las siguientes funciones:

- a. Presidir las sesiones del Concejo Municipal y dirigir los debates del mismo;
- b. Ser el órgano ejecutivo del gobierno municipal, es decir, es jefe de la administración municipal;
- c. Representante legal de la municipalidad;
- d. Presidente del COMUDE; y,
- e. Miembro del CODEDE.

6.2.1. Requisitos para optar al cargo de alcalde, síndico o concejal

Toda persona que sea electa para ocupar los puestos que anteriormente se plantean deberá cumplir con todos los requisitos que establece el Artículo 43 del antes mencionado cuerpo legal:



- a. Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal;
- b. Estar en el goce de sus derechos políticos; y,
- c. Saber leer y escribir.

6.2.2. Prohibiciones

No podrá desempeñar los cargos de alcalde, síndico o concejal la persona que se ubique dentro de los enunciados que establece el Artículo 45 del Código Municipal:

- a. El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva;
- b. El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio;
- c. El deudor por fianzas o alcances de cuentas a los fondos municipales; y,
- d. Cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos.



6.2.3. Causas para no aceptar o renunciar a cargos municipales

El Código Municipal establece en el Artículo 46 las causas para renunciar o no aceptar el cargo municipal de alcalde, síndico o concejal. Es decir, que ninguna autoridad municipal está obligada a ejercer dicho cargo sin previo consentimiento por parte de la persona que fuere electa.

- a. Que no exista parentesco dentro de los grados de ley;
- b. Ser mayor de setenta años; y,
- c. Padecer de enfermedad o impedimento que no le permita ejercer sus funciones.

Para ello debe seguirse un procedimiento en el cual se ratifique la no aceptación o bien la renuncia ante el Concejo Municipal, se lleva a cabo en una reunión ordinaria y se realiza a través de una votación absoluta, luego deberá informarse lo actuado al Tribunal Supremo Electoral.

6.2.4. Atribuciones y obligaciones

Una de las principales atribuciones que posee el alcalde es cumplir los reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones que apruebe el mismo Concejo Municipal, en virtud a ello debe tomar medidas de buen gobierno y de acción

directa que sean las necesarias para el buen funcionamiento. Según lo establece el Artículo 53 del antes mencionado cuerpo legal.

6.2.4.1. Atribuciones de gobierno

El mismo gobierno de Guatemala le confiere determinadas atribuciones al alcalde, siendo ellas las que posteriormente se mencionan:

- a. Velar por el cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;
- b. Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales;
- c. Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y alcaldes comunitarios o auxiliares; y,
- d. Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.

6.2.4.2. Atribuciones administrativas

- a. Dirigir la administración municipal:
- b. Tramitar los asuntos cuya resolución corresponde al Concejo Municipal;



- c. Ser el jefe superior de todo el personal municipal;
- d. Ser el jefe de la policía municipal; y,
- e. Ejercitar acciones legales y administrativas en caso de urgencia. (...)

6.2.4.3. Atribuciones financieras

- a. Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia;
- b. Contratar obras y servicios, dentro de los límites que le fije la ley;
- c. Enviar a la Contraloría General de Cuentas copia autorizada del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros 15 días de cada año; y,
- d. Presentar al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto municipal para su conocimiento y aprobación.

6.3. Secretaría Municipal

“La secretaría municipal debe dirigir y ordenar los trabajos de oficina, bajo la dependencia inmediata del alcalde, asistir a todas las sesiones de la corporación municipal en la cual tiene voz informativa pero sin voto, de igual manera está

facultada para presentar a la Corporación Municipal en la primera quincena del mes de enero de cada año los informes circunstanciados³⁷.

6.4. Registro Civil

“Realiza el trabajo de asentar en los libros respectivos, las inscripciones y anotaciones relativas al nacimiento, adopciones, reconocimiento de hijos, matrimonios, uniones de hecho, capitulaciones matrimoniales, divorcio, separación, es decir que realiza todo tipo de trámites que se refieren al estado civil de las personas³⁸”.

6.5. Tesorería Municipal

“Tiene como funciones principales operar las cuentas en los libros aprobados para el efecto, extender comprobantes en los formularios autorizados y sellados por la Contraloría General de Cuentas a todo tipo de contribuyentes no importando las sumas correspondientes que aparezcan en el sistema³⁹, de igual manera deberá presentar a la Corporación Municipal en el mes de enero de cada año la cuenta general de su administración durante el año anterior.

³⁷ Oficina Nacional de Servicio Civil. **Manual de organización de la administración pública.** Pág. 505.

³⁸ **Ibid.** Pág. 506.

³⁹ **Ibid.**



6.6. Policía Municipal

En la mayoría de las aldeas, cantones, caseríos y fincas, las funciones de la policía la ejercerán los alcaldes auxiliares, quienes tienen como función principal cumplir y hacer cumplir las ordenanzas emitidas por las municipalidades, así como prestar el servicio adecuado en cuanto al tema de seguridad. Su fundamento legal lo encontramos en Artículo 79 del Código Municipal.



CAPÍTULO VII

7. Análisis jurídico sobre el procedimiento para la creación y modificación de municipios en la República de Guatemala

El presente análisis tiende a englobar toda la problemática que se suscita, en Guatemala en torno al tema de la creación de nuevos municipios, debido que a la mayoría de pobladores se les engaña, para que, así las autoridades del lugar puedan contar con su apoyo. De alguna manera es indignante que las autoridades departamentales aprovechen el poco conocimiento que tienen los pobladores de la localidad que se pretende fragmentar, ya que, basta con ofrecerles una bolsa de sustento por determinado tiempo o bien darles una cantidad de dinero para contar con la ayuda que necesitan.

El Artículo 25 del Código Municipal establece que para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requiere la solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el diez (10%) por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, donde se pretenda su creación o modificación. Tiendo a enfatizar determinado Artículo, debido que a las autoridades del departamento, como lo menciono anteriormente les es fácil cumplir con este tipo de requisito, para poder realizar la solicitud, ya que, se basan de mecanismos inapropiados como la corrupción para cumplir con su objetivo, el cual es obtener una firma o bien una impresión digital de los habitantes.

De igual forma el mismo gobierno está permitiendo que se dé la creación de nuevos municipios, sin antes verificar si se cumplen con todos los requisitos que también se establece en el Artículo 28 del antes mencionado cuerpo legal, al no tomarse el tiempo para verificar su cumplimiento, dan a conocer de forma indirecta que los municipios se crean por cuestiones puramente políticas, en virtud que al momento de surgir el período electoral, será de beneficio para algún partido político que ambiciona llegar al poder.

Por lo tanto considero que no es conveniente que en Guatemala se continúen creando nuevos municipios, ya que, eso provocaría que de alguna manera empezaran a surgir más consecuencias jurídicas de carácter negativo, la fragmentación del territorio municipal y sobre todo el menoscabo de la propia autonomía municipal, serian una de ellas. El tema de la pobreza, desnutrición, falta de desempleo y analfabetismo son problemas que acrecientan, el poco desarrollo que tendría el municipio. Es decir, a más creación, menos crecimiento tendría el municipio fragmentado y el país en general.

No se necesita crear más municipios, sino atender los departamentos y municipios que antiguamente se han conservado, resolver y proporcionarles a los habitantes de todas las localidades del país una estabilidad en todos los aspectos económicos, laborales, morales y sociales es lo que necesita Guatemala.



7.1. Solicitud de creación y modificación

Antes de crear un nuevo municipio es necesario que se cumpla con todo lo establecido en el Artículo 26 del Código Municipal, siendo para ello lo que a continuación se establece:

Solicitud de creación o modificación de municipios. Para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requieren la solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el (10%) por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o modificación.

Dicha solicitud se formalizara ante la Gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquel en el que este la mayor parte del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan.

Este Artículo es importante, en virtud que la solicitud debe ser llenada con ciertos requisitos que se establecen, la entidad encargada de verificarlos será la Gobernación que tiene como tal el departamento.

Estos requisitos se complementan con los que se establecen en el Artículo 28 del mismo cuerpo legal.

7.1.1. Creación

Toda autoridad departamental que pretenda realizar la fragmentación de un municipio, antes de seguir el procedimiento tendrá que realizar una verificación, para saber si cumple con los requisitos que a continuación se desarrollan:

- a. Que tenga veinte mil (20,000) habitantes, o más;
- b. Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;
- c. 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 Recursos Naturales y de Finanzas Públicas, respectivamente, deberán emitir los dictámenes que señalen en los cuales no se perjudican dichos recursos;
- d. Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Para el efecto, el Concejo

Municipal solicitara dicho informe a la Oficina Municipal de Planificación del municipio del cual se segregara el nuevo municipio;

- e. Que se garanticen fuente de ingresos de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el Concejo Municipal del cual se segregara el nuevo municipio;
y,
- f. Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

Este Artículo es importante debido que establece los aspectos que deberán cumplirse en su totalidad, de igual manera deberán tomaran en cuenta previo a la creación de un municipio.

7.1.2. Trámite de la solicitud

Al momento que se reciba la solicitud y al cumplirse con los requisitos antes planteados y respetando el plazo, el cual no exceda de 30 días, el gobernador departamental de conformidad con lo que establece el Artículo 29 del Código Municipal, se procederá a lo siguiente:

- a. Conceder audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades o lugares del correspondiente municipio que quieren formar un 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; y,
- c. Ordenar la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud y de otros que se soliciten en el presente Código, para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas y demás dependencias públicas deben dar la información y prestar la colaboración que le 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.
- d. Evacuadas las audiencias, y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental, expresando su opinión, elevara lo actuado a conocimiento del Ministerio de Gobernación, dentro de un plazo que no exceda de noventa (90) días.



7.1.3. Procedimiento ante el Ministerio de Gobernación

Es importante que el Ministerio de Gobernación, verifique que las actuaciones se realicen de conformidad con lo establecido en el Código Municipal, antes de aceptar la creación de municipios. Para ello dicho Código en el Artículo 30 establece lo siguiente:

El Ministerio de Gobernación dispondrá de un plazo de seis meses, a partir de la recepción del expediente, para verificar todo lo actuado ante la gobernación departamental y para complementar 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 elevara a conocimiento del presidente de la República, para que así en un plazo de treinta días, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente para su conocimiento y resolución.

Es decir, que el Ministerio de Gobernación deberá analizar todo lo actuado en la gobernación departamental, para que luego el Organismo Ejecutivo traslade lo actuado al Congreso de la República quien decidirá si aprueba o rechaza, el proyecto de creación que se ha estudiado.

7.1.4. Procedimiento consultivo

Este tema se refiere a la participación popular que tienen los pobladores de la localidad, por ello el Código Municipal proporciona un apartado especial, el cual se encuentra establecido en el Artículo 31 e indica lo siguiente: Si el Congreso de la República lo considerase necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida. Este Artículo es necesario analizarlo, ya que, se le da importancia a las opiniones que presentan los pobladores, para que puedan manifestar si están de acuerdo que se realice la fragmentación del municipio propuesto. El Congreso será el único ente encargado de estudiar cada opinión que propuesta por los habitantes de la localidad.

7.1.5. Cabecera del nuevo municipio

Es necesario observar el lugar donde estará ubicada la cabecera del nuevo municipio, para ello el Artículo 32 del antes mencionado cuerpo legal da a conocer lo siguiente: La cabecera municipal 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, podrán solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en el presente Código. Es decir, que si el mismo Concejo no está de acuerdo en el lugar donde hubiere sido asentada la cabecera del

municipio podrá solicitar su cambio, dicha petición la hará saber al Congreso de la República ya que, es el único ente facultado para realizarlo.

7.2. Autonomía municipal

Para cumplir de forma eficaz la función de representación política de la comunidad y por lo tanto contribuir al desarrollo equilibrado y a la consolidación democrática, la municipalidad debe gozar de un mínimo nivel de autonomía en virtud, de los poderes del Estado. Si los gobiernos elegidos no tienen un margen de decisiones no podrán asumir una responsabilidad política que serán las necesarias ante los ciudadanos.

Por ello cuando no hay autonomía las elecciones municipales, adquirirán poco sentido de mando, tanto para que la población acuda a emitir un sufragio.

7.2.1. Definición

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala define el término autonomía como: instituciones autónomas.

- a. Dentro de sus funciones le corresponde:
- b. Elegir a sus propias autoridades;
- c. Obtener y disponer de sus recursos; y,



- d. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

El Artículo 3 del Código Municipal define el término autonomía de la siguiente manera: 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 sus fines que son inherentes, coordinara sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

El vocablo autonomía municipal se entiende como: la capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya se enfocada en la autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local.

Por lo tanto el enunciado de autonomía municipal se entiende como: el derecho que tienen los gobiernos municipales, de tomar sus propias decisiones de acuerdo a las competencias que establece la misma Constitución y el Código Municipal.

7.2.2. Elementos

Dentro del ámbito de la autonomía municipal se establecen los siguientes elementos a saber:

- a. Elección de autoridades municipales: “se refiere que solo los pobladores podrán elegir a las autoridades que los representen”⁴⁰;
- b. Administración propia del municipio: cada municipio tiende a realizar su propia administración de la forma que considere oportuna; y,
- c. Patrimonio y finanzas propias: la misma Constitución autoriza que las municipalidades manejen sus propios fondos.

7.2.3. Componentes

Es necesario recordar que la autonomía no significa independencia total del municipio, debido que un principio fundamental de la organización estatal es su unidad, de igual manera existe una división del trabajo entre las instituciones del Estado. A través de ello se establece los componentes próximos:

- a. Capacidad para manejar los asuntos que son propios del municipio;
- b. Carácter democrático y representativo de su órgano de gobierno;
- c. Capacidad para obtener y hacer uso de sus recursos;

⁴⁰ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 242.

- d. Un conjunto de competencias reconocidas por la ley como propias del municipio; y,
- e. Capacidad para emitir reglamentos y ordenanzas.

7.2.4. Límites

Aparte de la obligación de coordinar en la política general y específica del Estado, la autonomía municipal está sujeta a varias limitaciones o controles:

- a. Las competencias municipales, con excepción del ordenamiento territorial que es asignada por la Constitución, son adjudicadas por el Congreso de la República, quien también se las puede retirar;
- b. La creación de arbitrios municipales corresponde al Congreso de la República;
- c. Los ingresos y egresos de las municipalidades están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas;
- d. Las actuaciones y disposiciones del gobierno municipal están sujetas al control de legalidad que corresponde a los tribunales de justicia; y,
- e. En toda actividad de carácter internacional deben seguir la política que defina el Organismo Ejecutivo.



7.3. Juzgado de asuntos municipales

“Se crea el juzgado de asuntos municipales con el fin de poder ejecutar las ordenanzas, cumplir los reglamentos y demás disposiciones que regulan el funcionamiento de las municipalidades del país”⁴¹, tiene competencia para conocer asuntos que tienden afectar las buenas costumbres, el ornato de las poblaciones y el medio ambiente. Cuando el alcalde no pueda conocer de alguna materia conocerá la Corporación Municipal u otra autoridad de conformidad con las leyes del país. Su fundamento legal se encuentra establecido en el Artículo 161 del Código Municipal.

7.4. Derecho de antejuicio

Según el Artículo 3 de la Ley en Materia de Antejuicio define el término derecho de antejuicio como: la garantía que la Constitución Política de la República de Guatemala o leyes específicas otorgan a los dignatarios, funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a proceso penal, ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa.

El antejuicio es un derecho inherente al cargo, inalienable, imprescriptible e irrenunciable.

⁴¹ Oficina Nacional de Servicio Civil. **Op. Cít.** Pág. 507.



7.4.1. Competencia

El Artículo 15 de la Ley en Materia de Antejucio establece que las Salas de la Corte de Apelaciones tienen competencia para conocer y resolver el antejucio que se interpone a los funcionarios que se mencionan a continuación:

- a. Candidatos a alcaldías municipales;
- b. Alcaldes municipales electos;
- c. Alcaldes municipales; y,
- d. Gobernadores departamentales titulares y suplentes cuando estén encargados de su despacho, entre otros.

7.4.2. Procedimiento

El procedimiento de antejucio se efectúa ante las Salas de la Corte de Apelaciones, por lo que producen de la manera siguiente:

- a. Se nombra a un juez pesquisidor dentro de los magistrados de la misma Sala o a un juez de primera instancia del ramo pena;
- b. El juez analiza los documentos para establecer la realidad de los hechos;



- c. Toma la declaración del denunciante o querellante, así como la del funcionario público afectado;
- d. Si existen motivos suficientes para declarar que ha lugar de formación de causa se emite el informe correspondiente;
- e. Si se declara con lugar el antejuicio el juez pesquisador remite el expediente a la Corte Suprema de Justicia, este último lo remite al juez competente; y,
- f. El dictamen se emite dentro del plazo de 60 días.

Al cumplirse con todos los pasos antes planteados es así como se concluye el antejuicio que se interpone a un alcalde municipal.

7.5. Asignación de las municipalidades

Se tiene de alguna manera establecido que a través de la Constitución de 1956 se le otorgo por vez primera un aporte de carácter constitucional a todas las municipalidades del país, aun no existía un porcentaje determinado, ya que, la cantidad quedaba a juicio del Organismo Ejecutivo en virtud, de los programas que se llevaran a cabo, dicha cantidad se entregaba con la condición que fueran las Corporaciones Municipales quienes la solicitarán.



Posteriormente con la promulgación de la Constitución de 1985 se estableció que un porcentaje del 8%, proveniente de los ingresos ordinarios de la nación debía ir dirigido a las arcas del propio Estado. Esa cantidad no era del todo establecida debido que al momento de surgir la reforma constitucional de 1993 se aumentó la asignación legal hasta llegar a un 10% a las municipalidades y es el porcentaje que se encuentra establecido actualmente.

El Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece, la asignación de las municipalidades, por lo que indica lo siguiente: El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente 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 restantes podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento (...).

En conclusión el porcentaje que se le concede a las municipalidades deberá ser utilizado, por las autoridades correspondientes de la localidad, dicho uso será para fines determinados, los cuales tiendan a resolver la problemática que se suscita en el municipio, no podrán ser resueltos problemas que no estén establecidos en la ley.

7.6. Finanzas municipales

Se entiende por finanzas municipales: “la disciplina que aplica el proceso administrativo al origen y destino de los ingresos y gastos públicos municipales dentro de los propósitos que orientan la organización local”⁴².

Al respecto el Artículo 99 del Código Municipal indica que las finanzas públicas comprenden: el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.

Por lo tanto el tema de las finanzas públicas es importante, ya que, debido a ello se logra establecer la cantidad de los servicios que necesita resolver la municipalidad, por ello la misma Constitución indica que las autoridades municipales tendrán que sufragar los gastos más importantes, tiende a limitar a la propia municipalidad, debido que no podrá pedir más de lo establecido, por lo tanto no podrá resolverse la totalidad de problemas.

7.6.1. Ingresos municipales

Se refiere a todos aquellos ingresos que se encuentran establecidos por medio de los recursos financieros que el propio gobierno municipal obtiene por cuenta propia, más que todo son conocidos como: ingresos corrientes o fondos propios, esta clase de ingresos son recibidos por el Organismo Ejecutivo o por instituciones estatales.

⁴² Van Treek. **Op. Cít.** Pág. 137.



El Código Municipal establece en el Artículo 100 los ingresos que perciben los municipios, siendo para ello los siguientes:

- a. Aporte por disposición constitucional del Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio, es el 10% de presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, contenido en el Artículo 257 de la Constitución;
- b. Donaciones que recibe el municipio;
- c. Los bienes comunales y patrimoniales del municipio y las rentas, frutos y productos que rindan tales bienes;
- d. Ingresos provenientes de préstamos;
- e. Los interés que ganan los depósitos de la municipalidad en los bancos financieros;
- f. Los provenientes de los convenios de mancomunidades; y,
- g. Cualquier otro ingreso legal que tenga el municipio.

Este tipo de ingresos son los que hacen que cada uno de los municipios del país continúe desarrollándose paulatinamente.



7.6.2. Fuentes de ingreso

Actualmente existe en Guatemala gran variedad de leyes que establecen determinadas fuentes de ingresos las cuales son utilizadas para la obtención de los ingresos que necesitan las municipalidades, y así poder cumplir con los objetivos que tuvieren establecidos.

De acuerdo a las leyes tributarias se clasifican de la manera siguiente:

- a. Impuestos;
- b. Arbitrios;
- c. Contribuciones por mejora;
- d. Arrendamientos;
- e. Venta de bienes y servicios;
- f. Ingresos de operación;
- g. Rentas de la propiedad; y,
- h. Multas.



Por la importancia que adquieren solo son consideradas como fuentes principales los impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones por mejora y multas, en virtud que son los conceptos tributarios más utilizados en las municipalidades.

7.6.2.1. Impuestos

Este tipo de tributo es efectuado por el contribuyente al Estado, es considerado como uno de los deberes que tiene todo ciudadano para poder contribuir con los gastos de inversión, el mismo Estado organiza los recursos de acuerdo a los planes derivados del presupuesto, ya que, persiguen alcanzar un fin que es atender las necesidades públicas de la población. Es decir, que no son pagados por todos los habitantes de la población, solo por los que se encuentren dentro del hecho generador que la misma ley señale, se caracterizan porque son obligatorios, no conllevan una contraprestación la cantidad que el contribuyente paga será de acuerdo a su economía. De conformidad con el Artículo 239 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, le corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar los impuestos conforme a las bases establecidas en la ley.

Se puede observar que la misma ley establece que las municipalidades del país al momento que les sea aprobado su plan de presupuesto de ingresos y egresos deberán expedir, al Ministerio de Finanzas Publicas, Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas el proyecto aprobado para que entren a conocerlo. El fundamento legal se encuentra en el Artículo 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto.



7.6.2.2. Arbitrios

La cantidad de arbitrios han sido decretados desde hace muchos años, datan desde 1957, a partir de ello fueron considerados como tarifas fijas de la actividad del Estado. Los arbitrios son considerados como una imposición económica que grava la actividad de comercio, servicio industrial y por la extracción de productos agrícolas, pecuarios sin obtener una contraprestación que fuese directa. Cada uno de los municipios crea un plan o proyecto de arbitrios los cuales son establecidos por ley.

Actualmente en Guatemala el único ente facultado para crear o modificar arbitrios es el Congreso de la República, dicha facultad fue conferida en virtud del principio de legalidad, el cual establece que: corresponde con exclusividad al Congreso decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales conforme a las necesidades que tenga el Estado. La base legal la encontramos en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En conclusión esta clase de tributo siempre deberá ser creada a favor de las municipalidades del país.

7.6.2.3. Tasas

Es la forma como el Estado, entidad o municipio cobra un valor determinado por la adquisición de un servicio, la tarifa de la tasa cubre el costo para la prestación del servicio, el ciudadano tiene la opción de adquirir el servicio o rechazarlo. Es

conveniente que la municipalidad o el propio Estado, cobre una cantidad de acuerdo al servicio que la persona adquiere, es decir, que dependiendo del tipo de servicio y de la capacidad económica que tenga la persona así debiere ser la tasa que se le imponga.

A través de la tasa si se obtiene una contraprestación porque si la persona quiere el servicio deberá pagar, de igual manera la cantidad que paga es proporcional al tipo de servicio que desee adquirir. Por ello es la importancia que tienen los proyectos que presenta el municipio, ya que, a través de ello se establecen los servicios necesarios que deberán implementarse en la localidad.

7.6.2.4. Contribuciones por mejora

Antes de entrar a profundizar en el tema es necesario saber que se entiende por contribución por mejora: a los aportes que paga el vecino beneficiado con obras municipales, como pavimento de calles, construcción de aceras o banquetas, el monto de la contribución no puede ser superior al costo de la obra.

El hecho generador que se maneja en este tipo de impuesto es la construcción de obras públicas que lleva a cabo el Estado o los municipios con el objeto de reportar un incremento a la propiedad inmueble. La liquidación dependerá del costo que tenga la obra que se realice. Los sujetos pasivos serán los titulares del derecho real de los inmuebles beneficiados con la ejecución de una obra de interés público, la tarifa es



fijada de acuerdo a la construcción o mejoramiento que se realice, dicha cantidad se divide entre los vecinos que hubiese en el sector, calle o avenida.

Es inapropiado que la propia municipalidad cobre la construcción de una obra determinada, a los vecinos del lugar donde se realiza la obra, si uno de sus deberes es satisfacer las necesidades de la población, como es posible que cobre una obra que los mismos habitantes no han solicitado, podría considerarse esto como la creación de una obra impuesta obligadamente por la misma municipalidad, para obtener más recursos.

De acuerdo con la Gaceta No. 94. Expediente 2531-2008, de fecha cinco de noviembre de 2009, extendida por la Corte de Constitucionalidad, le corresponde al Congreso de la República de Guatemala fijar las contribuciones especiales por mejora, asimismo, el Artículo 102 del Código Municipal faculta al Concejo Municipal para que emita el reglamento que debe contener como mínimo lo establecido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

7.7. Presupuesto municipal

El municipio al igual que las demás entidades públicas trabaja a través de un presupuesto anual de ingresos y egresos.

El presupuesto es un documento donde se expresan todos los ingresos que la municipalidad espera obtener en el curso del año fiscal, el último inicia el 31 de enero



de cada año, y todos los demás gastos que se tienen previstos realizar en el mismo periodo. Según lo establece el Artículo 125 del Código Municipal.

Solo es elaborado por el alcalde del municipio el cual cuenta con asesoría de las comisiones de finanzas y de probidad del Concejo Municipal y por funcionarios de la administración municipal, es importante que se presente al Concejo para que sea aprobado y discutido en la primera semana del mes de octubre de cada año y aprobado el 15 de diciembre de ese mismo año, si en dado caso la aprobación no es satisfactoria, se deberá utilizar el del año anterior.

De acuerdo a lo que establece el Artículo 132 del antes mencionado cuerpo legal, el mismo Concejo debe establecer los mecanismo que logren asegurara a las organizaciones comunitarias la oportunidad de proponer los proyectos que desean que se incluyan en el presupuesto municipal. El presupuesto es aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo, la misma cantidad de votos se utiliza, cuando se requiera efectuar una modificación, ampliación o transferencias, de igual manera deber remitirse copia certificada al órgano ejecutor, es decir, a la Contraloría General de Cuentas.

Las autoridades municipales serán las encargadas de verificar las prioridades que se establecen en el plan de desarrollo integral del municipio, debiendo para ello prestarle mayor atención a los servicios públicos del municipio, la distribución que realiza el órgano ejecutor, tendrá que ser equitativa tanto para las comunidades rurales y urbanas del propio municipio.



7.7.1. Principios del presupuesto municipal

En el presupuesto de las municipalidades se cumple con los siguientes principios:

- a. Unidad: el presupuesto es uno y en el deben figurar todos los ingresos y gastos que se tienen previstos realizar;
- b. Equilibrio: los gastos deben ser iguales a los ingresos;
- c. Legalidad: es prohibido incluir ingresos que no tengan una base legal;
- d. Programático: el presupuesto se divide en programas; y,
- e. Publicidad: el presupuesto es un documento de carácter público.

Es obligación del alcalde rendir informe cada cuatro meses al Concejo Municipal de la realización del presupuesto de ingresos y egresos. En conclusión, el alcalde no puede efectuar transacciones sin antes informar al Concejo de lo que se pretende realizar, esto funciona para que el municipio sea trabajado con transparencia y legalidad. Todo movimiento financiero deberá previamente contar con la aprobación de la Contraloría General de Cuentas y del Concejo Municipal.



7.7.2. Gasto municipal

El alcalde no puede efectuar un gasto para la municipalidad si este no fue previsto en el presupuesto, tampoco podrá acaparar recursos provenientes de una partida presupuestaria, para que, sean utilizados en otra, a menos que, se cuente con la aprobación del Concejo Municipal para realizar un traslado de fondos.

Si se realiza lo que se plantea anteriormente sin contar con autorización se incurriría en el delito de malversación de fondos, según lo establece el Artículo 447 del Código Penal.

Cuando el gasto municipal se refiera a las compras de suministros y contratación de servicios y ejecución de obras, deberá remitirse lo que se establece en la Ley de Contrataciones del Estado. Es importante que el mismo alcalde tenga conocimiento que al momento de incurrir en algún gasto como los mencionados anteriormente, tenga conocimiento de los requisitos que deberá cumplir para poder efectuar dicha compra.

7.8. Instituto de Fomento Municipal

El Instituto de Fomento Municipal también conocido como INFOM es una organización estatal de Guatemala cuyo objetivo es apoyar a las municipalidades de la República de Guatemala en la promoción de su desarrollo mediante la prestación de servicios directos y el otorgamiento de asistencia técnica y financiera de diversa índole. “El



“El Instituto de Fomento Municipal fue creado en 1957, por el Decreto 11-32 del Congreso de la República de Guatemala, como una institución estatal, autónoma, descentralizada, con personería jurídica y con patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines. En agosto de 1997, por Acuerdo Gubernativo 376-97 se le designó como la institución encargada de la gestión de políticas y estrategias del sector agua potable y saneamiento, así como la implementación y ejecución de las acciones que de ella se derive. En la práctica esto significa que el INFOM se convierte en el rector del sector agua y saneamiento, lo que le permitió ampliar la cobertura de sus acciones, cubriendo tanto el área urbana como rural de los municipios”⁴³.

Se concluye que aumentar el porcentaje de población que esté facultada, para iniciar la solicitud de creación y modificación de municipios en la República de Guatemala, evita la creación innecesaria de micro municipios. Con base en los estudios realizados, se arribó que la hipótesis presentada se comprueba, en virtud de que las poblaciones que buscan elevar su categoría a municipio, se fundan en el interés político de algunos grupos que buscan asentarse en el poder, así como en el interés de la asignación presupuestaria constitucional, que se distribuye entre los municipios que conforman la República de Guatemala. Es decir, que la creación innecesaria de municipios es un problema político irresoluble que afecta grandemente la actividad administrativa de los alcaldes y menoscaba la autonomía del municipio.

⁴³ www.aquienguatemala.com/perfil/instituto-de-fomento-municipal (12 de febrero de 2015).





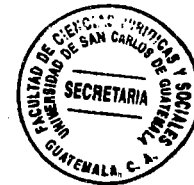
CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El principal problema del tema propuesto, consistió en la creación innecesaria de municipios en la República de Guatemala y los efectos jurídicos, políticos, sociales y económicos de carácter negativo que de ello se deriva, así, como establecer las causas que influyen para dicha creación, por ello, es atingente recordar que el Estado de Guatemala, no cuenta con una planificación presupuestaria que permita invertir en nuevos municipios, por lo que da cabida a que grupos políticos que pretenden perpetuarse en el poder y apoderarse de la cosa pública, fomenten la creación de municipios, lo que da lugar a un problema político irresoluble que genera crisis en las municipalidades y colapso en los servicios públicos, problemática que origina que grupos de poder apoderen de los micromunicipios.

El propósito fundamental de desarrollar esta investigación, fue determinar las causas y los factores que han coadyuvado al incremento innecesario de creación de municipios en la república de Guatemala. Asimismo, conocer y analizar las políticas y acciones que realiza el Estado de Guatemala para atacar este fenómeno jurídico, político, social y económico. La creación innecesaria de municipios en la República de Guatemala tiene como consecuencia la disminución de la autonomía municipal y la fragmentación en la duplicidad de autoridades, el debilitamiento de la unidad de mando y la inconstitucionalidad de los artículos del Código Municipal que establecen otras autoridades distintas al alcalde, síndicos y concejales que integran el Concejo Municipal.

Por ello, es atingente reformar el Artículo 26 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, con el objeto de aumentar el porcentaje de la población que puede iniciar la solicitud de creación y modificación de municipios en la República de Guatemala, siendo necesario que por lo menos el 25% de los vecinos en ejercicio de sus derechos; que acrediten el 100% de alfabetismo y que sean residentes en los lugares donde se pretende la creación o modificación, formulen por escrito su solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital de cada uno.





BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Rafael. **Derecho comunitario, constitucional y administrativo**. Madrid, España: Ed. Aranzabi. 1994.

BETANCOURTH JARAMILLO, Carlos. **Derecho y acto administrativo**. (s.l.i.): Ed. Biblioteca Jurídica. 1981.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Argentina, Buenos Aires: Ed. Argentina. 1947.

CALDÉN, Gerald. **Democracia y corrupción administrativa**. México: Ed. Herrera Hermanos. 1987.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y procesal, revisado y actualizado**. Guatemala, Guatemala: Ed. Impresiones gráficas. 2012.

CURRUCHICHE, Julio. **Manuel para un municipio participativo**. Guatemala, Guatemala: Ed. Magna Terra. 2007.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ancalo S.A. 1976.

[http://administracion.en.teoria.blogs.com//2009/07/la-administración - como ciencia](http://administracion.en.teoria.blogs.com//2009/07/la-administracion-como-ciencia) (10 de enero de 2015).

[http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_\(entidad_subnacional\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_(entidad_subnacional)) (24 de enero de 2015).

<http://es.wikipedia.org/wiki/Privatizaci%C3%B3n> (24 de enero de 2015).

[http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/teoria - del derecho / teoria del derecho / resúmenes-1/tema-10](http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/teoria-del-derecho/teoria-del-derecho/resumenes-1/tema-10) (24/01/2015).



<http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2010/CCLXXXIX0610200010022201015062010.pdf> (27 de enero de 2015).

<http://www.monografias.com/trabajos/introduccion-administracion-publica/introduccion-administracion-publica> (13/01/2015).

www.aquienguate.com/perfil/instituto-de-fomento-municipal (12 de febrero de 2015).

MEZA DUARTE, Erick. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala, Guatemala: Ed. Universitaria. 1990.

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL. **Manual de organización de la administración pública**. 3ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. Serviprensa S.A. 1995.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 32 ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 2000.

VAN TRECK, Esteban Valenzuela. **Administración municipal moderna en Guatemala, conceptos, leyes, instrumentos, desafíos y experiencias**. Guatemala, Guatemala: Ed. Serviprensa S.A. 2012.

Legislación:

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

Código Civil. Decreto Ley 106. Enrique Peralta Azurdia. Guatemala, 1963.

Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto Ley 107. Enrique Peralta Azurdia. Guatemala, 1963.

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



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

Ley de Servicio Municipal. Decreto número 17-48. Congreso de la República de Guatemala, 1968.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 52-87. Congreso de la República de Guatemala, 1987.

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

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto número 57-92. Congreso de la República de Guatemala, 1992.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número 119-96. Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto número 101-97. Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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

Ley del Impuesto Único Sobre Inmueble. Decreto número 15-98. Congreso de la República de Guatemala, 1998.

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

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