

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



**FINANZAS MUNICIPALES Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO
DE DESARROLLO INTEGRAL DEL MUNICIPIO**

CARLOS ENRIQUE DELEÓN RUIZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2016

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

**FINANZAS MUNICIPALES Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO
DE DESARROLLO INTEGRAL DEL MUNICIPIO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CARLOS ENRIQUE DELEÓN RUIZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, septiembre de 2016

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
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. Fernando Antonio Chacón Urizar

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

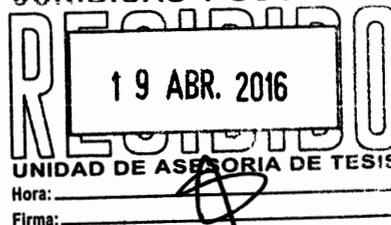


**LIC. LUIS EDUARDO VILLEGAS POZAS
ABOGADO Y NOTARIO**

14 calle 6-12 Zona 1, Of. 312 tercer nivel
Edif. Valenzuela, Ciudad Guatemala
Tel. 22214928 – 55068237

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.

Guatemala 20 de agosto de 2015
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES



En atención a la providencia de esa unidad emitida con fecha doce de mayo del presente año, en el cual se me nombra **ASESOR** de Tesis del Bachiller **CARLOS ENRIQUE DELEÓN RUIZ**, quien se identifica con el número de Carné 200440699.

Declaro que no tengo ningún impedimento legal ni moral para desempeñar el cargo de asesor, no soy pariente del estudiante ni él tiene relación de dependencia con el suscrito. Se le brindó la asesoría de su trabajo de tesis intitulada **“FINANZAS MUNICIPALES Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO DE DESARROLLO INTEGRAL DEL MUNICIPIO”**; en su oportunidad sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción que consideré que en su momento serán necesarias para mejor comprensión del tema que se desarrolla.

El estudiante realizó un análisis documental y jurídico en materia administrativa, tributaria y constitucional. En el lapso de la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, el estudiante manifestó sus capacidades en investigación, utilizando técnicas y métodos deductivo e inductivo, analítico, sintético y la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que comprueba que se realizó la recolección de bibliografía acorde al tema.

La contribución científica oscila en la recolección de información de diferentes leyes comparadas, que será legalmente hablando de gran apoyo a todas las personas que

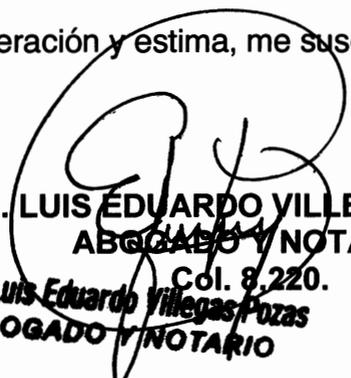


decidan proponer iniciativas de ley; abarcó las instituciones jurídicas relacionadas a los temas desarrollados, definiciones y doctrinas, así como el marco legal de la materia, el cual puede servir de base para otros trabajos de investigación en la rama del derecho y así cumplir con un aporte al derecho por su estudio analítico.

El estudiante aceptó las sugerencias realizadas durante la elaboración de la tesis, y aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, sin embargo pueden ser no compartidos y sujetos a polémica, pero en cualquier caso, se encuentran fundamentados, puesto que son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia. Con respecto a la conclusión discursiva mi opinión es que es acorde al tema investigado y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada.

Por lo expuesto **OPINO** que el trabajo del bachiller **CARLOS ENRIQUE DELEÓN RUIZ**, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la conclusión discursiva y bibliografía utilizada, es congruente con los temas desarrollados dentro de la investigación, por lo que al haberse cumplido con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente emitir el **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo asesorado.

Con muestra de mi consideración y estima, me suscribo, como atento y seguro servidor.


LIC. LUIS EDUARDO VILLEGAS POZAS
ABOGADO Y NOTARIO

Col. 8,220.
Lic. Luis Eduardo Villegas Pozas
ABOGADO Y NOTARIO



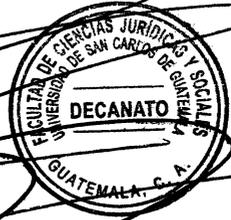
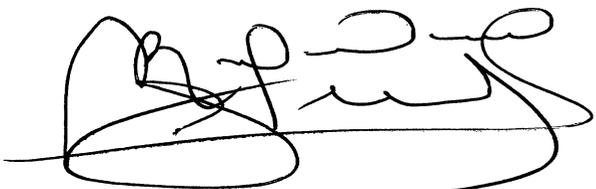
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de agosto de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CARLOS ENRIQUE DELEÓN RUIZ, titulado FINANZAS MUNICIPALES Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO DE DESARROLLO INTEGRAL DEL MUNICIPIO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/sllh.



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





DEDICATORIA

A DIOS:

Ser supremo que guía mi camino y que nunca me abandona en la adversidad. Merecedor de toda honra, porque de Él, para Él, y por Él son todas las cosas, fuente inagotable de conocimiento, sabiduría, misericordioso ante todas nuestras faltas.

A MIS PADRES:

Carlos Enrique Deleón Torres y Marta Elizabeth Ruiz Umaña de Deleón, por darme la vida y ser parte esencial en ella, porque gracias a su amor incondicional, su apoyo y sabiduría, han logrado que hoy culmine este triunfo.

A MIS HERMANOS:

Hans Eduardo, Karol Elizabeth Deleón Ruiz, gracias por su cariño y apoyo incondicional.

A MIS SOBRINOS:

Mauricito, Luis Carlitos, Grethel, que este triunfo sea un ejemplo a seguir.

A MIS ABUELOS:

Carlos Enrique Deleón Cruz, Guadalupe Torres Cabrera, Miguel Ángel Medina y Sara de Jesús Umaña, (Q.E.P.D.), suspendiendo su sueño eterno, que Dios el todopoderoso los tenga en su gloria, y en mi mente y corazón siempre vivirán.

A MIS HIJAS Y ESPOSA:

Rocío Elizabeth, Miah Alessandra, Deleón Mancio; María del Rocío Mancio Obregón, que este triunfo sea ejemplo a seguir.



A MIS AMIGOS:

Otoniel Damián, César Hernández, Kevin Cordero, Julio Samayoa, Carlos Rodolfo Melgar, Miriam Reyes, Elmer Cardona, Iván Rodríguez, Raúl Medina.

LOS LICENCIADOS:

Gedler Menjivar, Maco Salazar, Wilber Navarro, Linda Obregón, Claudia Chacón, Adrián Rodríguez, Saúl Zenteno, Cesar Soc; agradecimiento muy especial por todo su apoyo y colaboración en mi preparación académica.

EN ESPECIAL A:

La gloriosa Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, centro de estudios donde realicé mis sueños y forjadora de los mejores profesionales en el país, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que hoy me honra con tan preciado galardón. A quien pondré muy en alto en el noble ejercicio de la profesión.

A:

Mis compañeros de trabajo, Mauricio Ovalle (Alcalde Municipal) Otonniel Damián, Cristian Marcial, Nehemías Osorio, Douglas Domínguez, por la comprensión en el desarrollo de mi profesionalización.

A USTED:

Por su presencia.



PRESENTACIÓN

La presente investigación pertenece a la rama financiero, por ello utilizó el método cualitativo, ya que se estudió las finanzas municipales bajo los fundamentos legales establecidos, debido a que su abordaje, fue necesario analizar las diferentes fuentes de ingresos, la metodología para su distribución, los instrumentos para el control y manejo de estos recursos, los reglamentos internos, las estrategias para el mejoramiento de la recaudación; así como el nivel de oportunidades para la participación ciudadana desde un enfoque multicultural y de género en la identificación, priorización de sus necesidades en los aspectos sociales, económicos y políticos.

El objeto del presente fue la identificación, de fundamentar el desarrollo de la práctica, el ejercicio de la profesión y la importancia de la realización del proyecto de intervención mediante la presentación de contenidos relacionados con el marco teórico y un marco referencial. El periodo de la investigación está comprendido desde el mes de abril del año dos mil quince al mes de julio del años dos mil dieciséis debido a la complicación de conseguir información en el ente encargado de la investigación así como en los tribunales de justicia. Por lo anterior, el presente trabajo de tesis servirá como aporte académico a la Universidad de San Carlos de Guatemala, a estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo interesante del tema de investigación jurídico-social.



HIPÓTESIS

La crisis económica, es un problema no solo de las municipalidades sino también afecta a otras estructuras, incluyendo al mismo Estado guatemalteco; ya que las políticas públicas no permiten mejorar la situación a favor del desarrollo integral de la población principalmente porque los recursos siempre han sido insuficientes para cubrir todas las demandas que se presentan en lo social y en lo político. Por lo que esto representa uno de los grandes retos o desafíos para las autoridades, funcionarios públicos, empleados, profesionales y no profesionales; así como la población misma mediante sus representantes para la búsqueda de las posibles soluciones, tomando en cuenta la gestión integrada.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis utilizando el método jurídico descriptivo, por la importancia a que las municipalidades puedan mejorar el sistema de coordinación, ya que por medio de esta estrategia se podrá aprovechar los recursos institucionales existentes en el municipio. Además, el sistema de coordinación contribuye a que el trabajo sea ordenado y los objetivos planteados sean exitosos; que la municipalidad pueda seguir estableciendo otros espacios de participación para la población organizada, para que estos no sean utilizados simplemente como objetos; para fomentar el debate y el análisis sobre cualquier información de interés, para que la población se apropie más de su propia realidad; los procesos iniciados a nivel de la municipalidad tenga un plan de seguimiento por parte de la comisión de finanzas con el apoyo y coordinación de las demás comisiones a través del apoyo de las instituciones existentes.

ÍNDICE



Pag

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

CAPÍTULO I

1. El municipio.....	1
1.1. Nociones generales.....	2
1.2. Antecedentes.....	3
1.3. Definición.....	5
1.4. Características del municipio.....	8
1.5. Elementos doctrinarios y legales.....	9
1.5.1. Territorio.....	10
1.5.2. Población.....	11
1.5.3. Autoridad.....	12
1.5.4. Organización comunitaria.....	14
1.5.5. Capacidad económica.....	16
1.5.6. Ordenamiento jurídico y derecho consuetudinario del lugar.....	17
1.5.7. El patrimonio del municipio.....	19
1.6. Autonomía del municipio.....	20
1.7. Fines del municipio.....	24
1.8. Funciones del municipio.....	27
1.9. Límites de la autonomía municipal.....	28
1.10. Concejo Municipal.....	28
1.10.1. Autónomo.....	29

1.10.2. Superior.....	29
1.10.3. Deliberante.....	29
1.10.4. De decisión.....	29
1.10.5. Integración.....	29
1.10.6. Competencias.....	30

CAPÍTULO II

2. Derecho municipal.....	31
2.1. Definición.....	31
2.2. Objeto del derecho municipal.....	36
2.3. Método del derecho municipal.....	37
2.4. Competencias municipales en el derecho municipal.....	38
2.5. Clasificación de las competencias municipales.....	41

CAPÍTULO III

3. Gobierno local.....	45
3.1. El poder.....	45
3.2. El poder local.....	47
3.3. Diferencia entre gobierno local y poder local.....	48
3.3.1. El poder económico.....	49
3.3.2. El poder social.....	49
3.3.3. El poder político.....	50
3.3.4. El poder militar.....	50
3.4. Perfil que debe tener el gobierno local.....	51
3.5. Falta de un plan de trabajo del gobierno local.....	52

3.6. Autoridades municipales.....	56
3.7. Integración del concejo municipal.....	56
3.7.1. Concejales.....	64
3.7.2. Síndicos.....	64
3.8. Competencias del concejo municipal.....	65
3.8.1. Sesiones del concejo municipal.....	65

CAPÍTULO IV

4. Finanzas municipales.....	67
4.1. Definición.....	67
4.2. Hacienda municipal.....	68
4.3. Ingresos propios municipales.....	72
4.3.1. Ingresos tributarios.....	72
4.3.2. Ingresos no Tributarios.....	73
4.3.3. Ingresos por disposición constitucional.....	73
4.4. Recaudación y control de ingresos.....	73
4.5. Corporación municipal.....	74
4.5.1. Alcalde.....	74
4.5.2. Tesorero municipal.....	75
4.6. Actividad de recaudación.....	75
4.6.1. Base legal de recaudación.....	75
4.6.2. Registro de contribuyentes.....	76
4.7. Presupuesto municipal.....	76
4.8. Principios que rigen al presupuesto municipal.....	78
4.9. Estructura del presupuesto municipal.....	80
4.10. Etapas del proceso presupuestario.....	80
4.11. Ingresos del municipio.....	82
4.11.1. Ingresos de naturaleza corriente o local.....	83



4.11.2. Transferencias gubernamentales o direccionadas.....	84
4.11.3. Ingresos de carácter no tributario.....	86
4.12. Clasificación de los egresos municipales.....	87
4.12.1. Clasificación de egresos por tipo de programa.....	88
4.12.2. Clasificación de egresos por objeto específico del gasto.....	89

CAPÍTULO V

5. Finanzas municipales y su implicación en el proceso de desarrollo integral del municipio.....	91
5.1. Falta de organización del concejo, en administrar el aporte constitucional.....	91
5.2. Destino del aporte constitucional.....	93
5.3. Propuesta de la administración de las finanzas municipales.....	95
5.4. Elementos básicos a tomar en cuenta para tratar el tema finanzas municipales.....	101
5.5. Presupuesto.....	102
5.6. El presupuesto municipal.....	102
5.7. ¿Para qué sirve el presupuesto municipal?.....	103
5.8. Presupuesto de egresos.....	104
5.8.1. Funcionamiento.....	104
5.8.2. Gastos de administración (Gastos en Recurso Humano).....	104
5.8.3. Inversión.....	105
5.9. Las Etapas del proceso presupuestario municipal.....	107
5.9.1. Formulación.....	107
5.9.2. Ejecución.....	108
5.9.3. Información.....	108
5.9.4. Liquidación.....	108
5.10. Enfoque transversal de género en el presupuesto municipal.....	108

5.11. Bases legales para el manejo transparente y probo de las finanzas municipales.....	110
5.11.1. La auditoría fiscal.....	110
5.11.2. La auditoría social.....	110
5.12. Reglas de oro para el buen manejo de las finanzas municipales.....	112
5.12.1. Para los ingresos.....	112
5.12.2. Para los egresos.....	113
5.12.3. Para endeudamiento.....	114
5.13. Presupuesto participativo.....	115
5.14. Principios básicos de los presupuestos participativos.....	115
5.14.1. Principios políticos.....	116
5.14.2. Principios organizativos (que no dejan de pertenecer a lo político).....	117
5.15. Los objetivos del presupuesto participativo.....	119
5.16. Lo Innovador en el presupuesto participativo.....	119
5.17. Condiciones favorables para la instauración del presupuesto participativo.....	120
5.18. Posibles dificultades que pueden surgir.....	121
5.19. Voluntad política para el fortalecimiento organizativo dentro del proceso de desarrollo integral del municipio.....	121
CONCLUSIONES DISCURSIVA.....	123
BIBLIOGRAFÍA.....	125



INTRODUCCIÓN

A pesar de ser el municipio la entidad autónoma, en la que el Estado descarga gran parte de sus funciones y obligaciones, éste se ve en muchos casos en la imposibilidad de cumplir con todas sus atribuciones o de cumplirlas de una manera eficiente, ya que sus obligaciones y cargas son muchas; sin embargo, sus recursos financieros son limitados, al extremo que muchos de los municipios dependen casi exclusivamente de las transferencias de gobierno central. El actual proceso de descentralización y reforma del Estado, sigue trasladando más funciones y competencias a los municipios, mas no los fortalece económicamente; con el fin de proveerlos de recursos para el cumplimiento de sus fines. El desarrollo a nivel social, político y económico de los individuos, grupos y/o comunidades depende en gran parte de la intervención de las municipalidades a nivel nacional, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos.

Los escasos recursos financieros, también se tiene una carencia de un sistema adecuado y moderno sobre el uso, manejo y control de sus pocos recursos que se tiene, las políticas y estrategias de recaudación no son adecuadas ni efectivas, no se tiene la capacidad de autogestión por parte de los diferentes programas, la falta de un sistema de comunicación entre la municipalidad y la población sobre el uso y manejo de sus recursos financieros, hacen falta estudios de rentabilidad de los servicios públicos que presta a la población, tampoco se han establecido nuevas formas de obtención de ingresos para elevar el nivel o mejoramiento de la capacidad económica dicha institución. La necesidad de abordar el tema de las Finanzas Municipales bajos lo fundamentos legales establecidos, con el fin de convertirlo como otro de los desafíos de las autoridades municipales o comunitarias, funcionarios públicos y población en general, ya que el desarrollo integral desafortunadamente ha dependido de este recurso, los instrumentos para el control y manejo de estos recursos, los reglamentos internos, las estrategias para el mejoramiento de la recaudación; así como el nivel de oportunidades para la participación ciudadana desde un enfoque multicultural y de género en la identificación, priorización de sus necesidades en los aspectos sociales, económicos y políticos.



El objetivo general de la investigación, fue socializar y compartir con los miembros del concejo municipal, los resultados del diagnóstico institucional obtenido durante el proceso de investigación realizado a nivel de la municipalidad; establecer un sistema de comunicación entre la municipalidad y la población que permita brindar información sobre el uso y manejo de los recursos económicos; elaborar y presentar una propuesta metodológica ante el concejo municipal, para la implementación de procesos participativos en la formulación del presupuesto municipal nivel interno y externo.

Se comprobó la hipótesis, relacionada al fortalecimiento de la comisión de finanzas establecida dentro de la estructura organizativa del Concejo Municipal, debido al mejoramiento del nivel de ingresos económicos de las municipalidades, con el fin de elevar su nivel de capacidad en la solución de las necesidades y problemas que la población demanda, para lograr la conformación o creación de comisiones de trabajo basado en las necesidades de la población y una de estas es la de finanzas dentro de la estructura organizativa del Concejo Municipal de Desarrollo establecido y conformado a través de los representantes de los consejos comunitarios de desarrollo de las diferentes comunidades del municipio. Para el desarrollo del trabajo se emplearon los siguientes métodos de investigación: analítico, sintético, inductivo, deductivo y las técnicas de investigación utilizadas son: la documental y la científica jurídica.

Esta tesis está contenida en cinco capítulos, de los cuales el primero tiene como propósito el municipio, fines del municipio; el segundo, versó el estudio del derecho municipal, objeto del derecho municipal; el tercero, buscó establecer lo que es el gobierno local, falta de un plan de trabajo del gobierno local; el cuarto capítulo trató el análisis de las finanzas municipales, estructura del presupuesto municipal; y el quinto capítulo, presentó un análisis de las finanzas municipales y su implicación en el proceso de desarrollo integral del municipio, propuesta de la administración de las finanzas municipales, las etapas del proceso presupuestario municipal.

Por lo anterior, el presente trabajo de tesis servirá como aporte académico a la Universidad de San Carlos de Guatemala, a estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo interesante del tema de investigación jurídico-social.



CAPÍTULO I

1. El municipio

Unidad básica de la organización territorial del estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Parte del Estado más cercana a la población, como institución democrática, porque sus autoridades son electas por el pueblo. El escritor Córdova Efrén lo define como un conjunto de habitantes de un término jurisdiccional, regido para ayuntamiento.”¹ Por su parte el tratadista Montaña Austin, establece que municipio “es jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una inmunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública como, el Estado provisional o nacional.”²

La doctrina jurídica le da al municipio categoría de persona jurídica, por oposición a persona individual, reconociéndole atributos y ventajas derivadas de la personalidad jurídica. No se trata de cualquier persona jurídica, es una persona jurídica constituida por la comunidad humana asentada en determinado territorio, provista de autonomía y sin embargo, dependiente de otras personas la persona del Estado. Municipio y Estado, ambos son personas jurídicas no privadas.

El Código Municipal vigente, contenido en el Decreto Número 12-2002 del Congreso de

¹ Córdova, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. Pág. 68.

² Montaña, Austin. **Manual de administración municipal**. Pág. 159.



la República de Guatemala en su Artículo 2, adopta la corriente legalista, y más que conceptual, refiere sobre la naturaleza del municipio, exponiendo que es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio Inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos y que se caracterizan primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito; tomando como base del Estado mismo al municipio, de donde resulta válida la comparación que se hace al expresar que si el matrimonio es la base de la sociedad, el municipio es la base del Estado.

1.1. Nociones generales

Es importante establecer que los municipios como entidades de derecho público con autonomía de origen constitucional, tiene dentro de la vida socio-política y administrativa del Estado, una participación esencialmente vital para el desarrollo de los pueblos y constituye por ende, uno de los principales elementos de la administración pública. Por ello es necesario formar una idea general del municipio, sin llegar a una definición del mismo. Dicho punto se tratará más adelante, en este sentido se establece etimológicamente, municipio se deriva del latín munus, deber, cargo, tarea y ceps, el que coge, lo que no explica entonces la etimología de la palabra. El municipio constituye un ente con ciertas tareas, para alcanzar el bien común.

El autor Posada Adolfo, manifiesta que “en cuanto al origen del municipio se esbozan dos tendencias importantes al respecto, la primera explica su existencia como una



institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida misma de la sociedad asentada en una localidad, ésta es la Teoría Sociológica o Jusnaturalista. Por otro lado está la escuela legalista, o de derecho positivo y afirma al municipio como un ente jurídico. Esta tesis, es también llamada formalista o jurídica y establece la posterioridad del municipio con respecto al Estado, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia. En este sentido establece El municipio es formado y conformado con base a modalidades específicas determinadas por el Estado y mientras el sistema legal no declare al municipio como tal, éste es considerado como una simple congregación o comunidad asentada en un determinado territorio.”³

El municipio tiene su origen en la necesidad del ser humano de organizarse y dirigir su actuar, encaminado hacia ciertos objetivos y metas, y el Derecho proporciona los preceptos para regular el desenvolvimiento de las distintas actividades que deberá llevar a cabo el ser humano organizado y encaminado a la búsqueda del logro de sus fines. El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según la evolución histórica de ésta institución.

1.2. Antecedentes

El letrado Ribo Duran Luis, expone que “en el mundo occidental, el municipio nace como producto del genio político romano; es decir, se deriva de la consecuencia de

³ Posada, Adolfo. **El régimen municipal de la ciudad moderna.** Pág. 93.

expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo llamado municipio, de munus (carga). Posteriormente reconoció cierta autonomía a esas ciudades.”⁴

El tratadista Vásquez Héctor, menciona que “el municipio romano se caracterizaba:

1. Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
2. Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.”⁵

El gobierno municipal se llevaba a cabo a través de los comicios, y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del Senado de Roma. El régimen municipal romano tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad. En la Edad Media, en el Sacro Imperio Romano-Germánico, se otorgaron a ciertas ciudades de Alemania estatutos propios. En ellos, se les permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener sus jueces y coleccionar ciertos impuestos para atender los servicios de las ciudades. Así tenemos la primera ciudad que se le otorgó fuero imperial, con el nombre de ciudad de Lübeck, en Alemania, en el año 835. Después floreció este principio entre los siglos XII y el XV, en que se otorgaban a las ciudades atribuciones políticas, administrativas,

⁴ Ribo Duran, Luis. **Diccionario de derecho**. Pág. 71.

⁵ Vásquez, Héctor. **El nuevo municipio**. Pág. 277.



judiciales y militares.

El escritor Rowe John, hace referencia que “en España, las ciudades, los pueblos y las aldeas, absorbieron en una forma profunda la institución municipal impuesta durante varios siglos, pero el municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio Romano. La dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad.”⁶

1.3. Definición

El tratadista Ochoa Campos Moisés, establece que el municipio “es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local.”⁷

El jurisconsulto Hernández Hernández Antonio María, menciona que el municipio “es el gobierno local por excelencia su misión es representar y movilizar a la ciudadanía, las empresas productivas, las organizaciones sociales y otras instituciones de su jurisdicción en pro de acciones de desarrollo y bienestar colectivos. Si bien las

⁶ Rowe, John. **El régimen municipal de la ciudad moderna**. Pág. 94.

⁷ Ochoa Campos, Moisés. **La reforma municipal**. Pág. 62.

funciones que le concede la tradición y la ley varían de país a país o, incluso, dentro de éstos, su tarea de gobierno local, dinamizador del desarrollo y corrector de las desigualdades sociales en la escala local, en esencia, la misma.”⁸

El municipio según el diccionario jurídico espasa desde el punto de Vista doctrinario “se considera al municipio como una persona jurídica, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, dotada de autonomía pero dependiente de otra persona; la persona Estado, municipio y Estado son personas jurídicas públicas, no privadas.”⁹

El municipio es una persona jurídica; es decir, un ente capaz para adquirir derecho o facultades, ejercerlos, contraer obligaciones y cumplirlas; esta persona jurídica se conforma por un grupo, una colectividad de seres humanos ubicada, en una determinada área del territorio de un país. Está dotado de autonomía, con capacidad para regir su propia vida con independencia del órgano central de la administración; aunque se establece cierta dependencia de otra persona jurídica, que se manifiesta principalmente en la transferencia de fondos por parte del Estado hacia el municipio, así como; el control en la inversión de esos fondos a través del órgano encargado de controlar el gasto público, la Contraloría General de Cuentas.

El letrado Galilea Sergio, refiere que el municipio “es el gobierno local por excelencia. La misión es representar y movilizar a la ciudadanía. El municipio es un efecto de la

⁸ Hernández Hernández Antonio María. **Derecho municipal**. Pág. 149.

⁹ Fundación Tomás Moro. **Diccionario jurídico espasa**. Pág. 284.



sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales.”¹⁰

El municipio desde el punto de vista legal, en cuanto a la definición legal se debe tomar en cuenta el Código Municipal, el cual en el Artículo dos indica: El municipio, es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. Además del Artículo citado, es muy importante citar el Artículo siete del mismo cuerpo normativo, el cual establece: El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

El municipio desde el punto de vista constitucional. La Constitución Política de la República en el Artículo 253 indica: Autonomía municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos. El concepto constitucional, coincide con el concepto sociológico del municipio; la definición afirma que el municipio es una

¹⁰ Galilea, Sergio. **Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe**. Pág. 160.



institución social surgida espontáneamente e impuesta por las exigencias de una vida humana y, en tal situación, lo único que hace la ley es reconocer esta institución.

Para el sustentante municipio es el conjunto de personas individuales que reunidas e interrelacionadas entre sí por aspectos que les son comunes, asentadas en un territorio determinado y dirigidas en su gobierno y administración por órganos con competencia administrativa, se forman como una institución de derecho público para conseguir un fin determinado y común a sus miembros.

1.4. Características del municipio

El tema del municipio corresponde al derecho constitucional y quizá sea precisamente, al derecho municipal, se limita a los aspectos administrativos del mismo. El jurista Salazar Herrera Boris Omar, “destaca las siguientes características del municipio.

- a) Posee personalidad jurídica y patrimonio propio
- b) Cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo
- c) Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia
- d) Eligen a sus propias autoridades mediante sufragio universal
- e) Disposiciones internas



f) Autofinanciable - independencia financiera

g) Independencia técnica

h) Independencia política.”¹¹

1.5. Elementos doctrinarios y legales

El jurisconsulto Palomar de Miguel Juan, hace hincapié a los elementos doctrinarios del municipio al referir que “son aquellos componentes o aspectos que forman la realidad jurídica y social del municipio como la población, territorio, autonomía, Órganos de autoridad, vecindad, elementos legales.”¹²

Los elementos legales del municipio, se encuentran en el Código Decreto Número 12--2002, del Congreso de la República, como la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo Municipal como las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar, el patrimonio del municipio.

El jurista guatemalteco Castillo González Jorge Mario, estipula que “los fundamentos necesarios para la existencia del municipio son población, territorio y autonomía

¹¹ Salazar Herrera, Boris Omar. **La nueva competencia del concejo municipal en el Decreto Número 12-2002 código municipal**. Pág. 196.

¹² Palomar De Miguel, Juan. **Diccionario para juristas**. Pág. 385.

municipal. De estos elementos, el de mayor importancia es la población, según puede observarse en los pequeños municipios, donde éste elemento crea las relaciones vecinales y el municipio, técnicamente, no existe sin esas relaciones. En los grandes municipios, donde se asientan grandes ciudades, tales relaciones se pierden y se mantienen, débilmente, a nivel de barrio o de colonia urbana.”¹³

El Artículo veintidós del Decreto Número 12-2002, Código Municipal, regula la división territorial e indica que cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, así como los principios de desconcentración y descentralización local.

1.5.1. Territorio

El tratadista García Tomin Francisco Héctor, expone que “es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción en un Estado, provincia o municipio. Término jurisdiccional. La palabra jurisdicción hay que entenderla como demarcación de competencia de Derecho Público. El territorio es algo más que un ámbito de competencia. Sin él no puede existir el municipio, ni sociológica, ni jurídicamente.”¹⁴

La tratadista García Vetorrazí, María Victoria, establece que “el territorio consiste en la

¹³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 61.

¹⁴ García Tomin, Francisco Héctor. **Sistema de Arbitrios para el Fomento Municipal de Guatemala**. Pág. 69.



porción geográfica de un Estado en donde se asienta la población y donde desarrolla sus actividades el municipio para la consecución de sus fines; este territorio para su organización se divide en aldeas, caseríos, parajes, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos o agrarios, microregiones, fincas, y otras formas de ordenamiento territorial definidas localmente.”¹⁵

Para el sustentante es el espacio físico, geográfico, donde se asienta la población. Lo constituye la inscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de la municipalidad y lo constituyen las aldeas, caseríos, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios. El Código Municipal en su Artículo 23 le denomina distrito municipal haciendo referencia a la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal.

1.5.2. Población

El letrado Diez Manuel María, manifiesta que población “es la versión administrativa de la idea política de pueblo y es un elemento necesario para que un municipio pueda constituirse y sobrevivir. Considerada la población como recurso humano para el desarrollo, su número representa riqueza del municipio y en este sentido su variabilidad diferencia a los municipios en potenciales ricos y pobres, independientemente de su calidad y de la estratificación social a que dentro de cada municipio estén sujetos. La acción y efecto de poblar un territorio o país. Cuantos hombres y mujeres, en determinado momento, componen el género humano sobre el planeta a los habitantes

¹⁵ García Vetorrazí, María Victoria. **Poder local y desarrollo en los municipios**. Pág. 83.

de un Estado, provincia, otra comarca o sitio en que se vive en estabilidad al menos relativa. También, cualquier urbe, ciudad o pueblo.”¹⁶

Se puede determinar, a la población como uno de los elementos principales del municipio, el cual está formado por el conjunto de personas organizados y habitan y conforman el municipio. Como elemento personal, constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial, señalado en el Artículo 11 del Código Municipal. La población reviste importancia, para efectos de creación de un municipio, así como también para establecer el monto del aporte constitucional que el Estado hace a favor de las municipalidades del país. Por último, vale reiterar que los habitantes de una circunscripción municipal constituyen su población, y para el efecto éstos se constituyen en vecinos y transeúntes según lo preestablecido en el Artículo 13 de la normativa precitada.

1.5.3. Autoridad

El jurisconsulto De Pina Vara Rafael, menciona que “la autoridad como elemento esencial del municipio, la representa la Corporación o Concejo Municipal que es el cuerpo o grupo de funcionarios que tienen a su cargo el gobierno del municipio.”¹⁷

El letrado Ossorio Manuel, establece que autoridad en sentido genérico “es la potestad que ejerce una persona sobre otra u otras; y entonces se habla de la autoridad del Jefe

¹⁶ Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 250.

¹⁷ De Pina Vara, Rafael. **Diccionario de derecho**. Pág. 174.

de Estado, del padre de familia, del marido, del maestro, del patrono, cada uno de ellos dentro de sus atribuciones legalmente establecidas. En sentido más restringido y más corriente, la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás.”¹⁸

La autoridad es ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales de las comunidades de su circunscripción, se refiere a poderes de los cuales es investido el órgano encargado del gobierno municipal; esto es, el Concejo Municipal, para conducir al municipio hacia el logro de sus fines; al referirse a autoridades tradicionales de las comunidades de su circunscripción, no ubicamos en aquellas que los usos, costumbres y tradiciones hacen permanecer vivas en las comunidades y a las cuales se les reconoce ciertas cuotas de poder o facultades de trato y decisión de los asuntos que interesan a la colectividad.

Ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción; la cual es necesaria para mantener un orden dentro de la población e identificar a sus representantes, ésta es instituida por la población misma y es un componente de la autonomía municipal, regulado en el mismo sentido en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal, cuando expresan que dentro de las funciones autónomas del municipio está la de elegir a sus propias autoridades.

El gobierno municipal representa la autoridad del municipio, se encuentra regulado en

¹⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 494.

los Artículos 253, inciso a) y 254 de la Constitución Política de la República, que hacen referencia a que "El Gobierno Municipal será ejercido por el concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos. La importancia de este elemento radica en el hecho de que la autoridad emana del pueblo, es decir del municipio, a través de elecciones válidamente celebradas, por lo que el municipio permanece sujeto a las leyes generales del Estado, pero sus autoridades pueden tomar medidas, emitir acuerdos y ordenanzas dentro del ámbito de su competencia y reglamentar los servicios públicos locales de conformidad con sus atribuciones, fines y objetivos fijados en la ley.

1.5.4. Organización comunitaria

Por éste elemento se debe entender como la participación de la comunidad en las responsabilidades y decisiones de gobierno, lo cual constituye un elemento de vital importancia dentro del proceso de consolidación democrática del país. Es a través de ella que debe de articularse el funcionamiento primario de un Estado de Derecho, en el cual puedan descentralizarse las decisiones del gobierno y se logre ejercer un control directo de ésta por parte de la comunidad. En síntesis este elemento se refiere a los habitantes del municipio, para promover y procurar el desarrollo integral del mismo.

Concretamente, se está que más que un elemento del municipio constituye una finalidad del mismo, tomando en cuenta lo preceptuado en el Artículo 2 del Código Municipal en el cual se establece que el municipio es el espacio inmediato de



participación ciudadana en los asuntos públicos; y el Artículo 17 literal f) del cuerpo legal citado, impone como un derecho y una obligación de los vecinos la de participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, así como también en el Artículo 19 de dicho código que establece que las asociaciones de vecinos se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registro civil, para efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica. Queda claramente determinado que la ley reconoce distintas formas de organización comunitaria, incluyendo las propias y tradicionales de cada comunidad, teniendo como fin promover la participación efectiva y organizada de los habitantes en la solución de los problemas locales. Los tipos de organización, encuentran su sustento jurídico en la normativa constitucional que reconoce el derecho de libre asociación en su Artículo 34.

De la misma forma la comunidad organizada es reconocida como elemento del municipio en la Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República, según lo que establece el Artículo 17 con relación a la participación ciudadana como el principio por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.

El Artículo 18 del cuerpo citado anteriormente determina que "las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad debiendo coordinarse con las



autoridades municipales.

1.5.5. Capacidad económica

Los recursos financieros constituyen otro de los elementos que nuestra legislación requiere para su constitución, disponibilidad económica indispensable tanto para sufragar sus propios gastos, como para asegurar la atención de los servicios esenciales. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 255 especifica: Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución, a la ley a las necesidades de los municipios Como mandato constitucional los gobiernos locales deben buscar los mecanismos que les permitan un incremento en la percepción de recursos financieros, tomando en cuenta la población porque las necesidades son mayores; los fondos del gobierno central trasladados a las municipalidades no son suficientes, el fortalecer o incrementar los recursos en los municipios contribuirá al beneficio de los mismos, y con ello darán solución a las necesidades locales. Determinada de manera general por los ingresos que perciba una municipalidad; por lo que entre mayores ingresos, mayores y mejores son los servicios públicos que puede ofrecer una municipalidad a sus habitantes, dándoles una mejor calidad de vida. La capacidad y fortalecimiento económico es decisivo para sostener una verdadera autonomía de los gobiernos locales, los que en ocasiones para financiar



proyectos de infraestructura recurren a instituciones que condicionan políticamente a las corporaciones municipales a cambio de condiciones económicas.

Independientemente de las ayudas políticas a las municipalidades, las principales fuentes de ingresos las constituyen tanto los aportes constitucionales como tributos decretados a su favor, como lo son los arbitrios y por otra parte las tasas que en la presente investigación se constituyen como aspectos a desarrollar. La creación de un municipio, según el procedimiento contenido en el Código Municipal requiere, entre otros, que existan fuentes de ingreso de naturaleza constante y el dictamen técnico favorable de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, de que éstos serán suficientes para garantizar el funcionamiento y el desarrollo de la autonomía financiera del nuevo municipio.

Actualmente la capacidad económica de las municipalidades atraviesa una crisis económica fuerte debido a que manejan arbitrios obsoletos, los cuales no pueden modificar, ya que ésta es una facultad exclusiva del Congreso de la República. Por otro lado, están autorizados para crear tasas municipales pero por el temor de la reacción que las mismas puedan generar en los vecinos prefieren dejar las que se encuentran aunque no produzcan los ingresos que la misma Municipalidad necesita para financiar la prestación de servicios públicos.

1.5.6. Ordenamiento jurídico y derecho consuetudinario del lugar

El autor Merlo Eduardo; comenta que “se le llama al conjunto de normas jurídicas, así

como los principios y reglas que los usos y costumbres de las comunidades han establecido como normas de cumplimiento obligatorio, lo que en su conjunto rigen la vida y desenvolvimiento del municipio.”¹⁹

Al hablar del derecho consuetudinario del lugar, es importante dar una idea del mismo. Generalmente, el concepto derecho consuetudinario se refiere a un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distinto del derecho positivo vigente de un país determinado.

El jurisconsulto Garrone José Alberto, expone que esta definición puede implicar “el derecho consuetudinario es anterior en términos históricos al derecho codificado porque trata de un conjunto de costumbres reconocidas y compartidas por una colectividad (comunidad, pueblo, tribu, grupo étnico o religioso); a diferencia de las leyes escritas emanadas de una autoridad política constituida, y cuya aplicación está en manos de esa autoridad, es decir, generalmente el Estado. La diferencia fundamental, entonces sería que el derecho positivo está vinculado al poder estatal, en tanto que el derecho consuetudinario es propio de las sociedades porque carecen de Estado, o simplemente operan sin referencia al Estado.”²⁰

Como elemento de todo municipio descansa en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que hace referencia a que los municipios poseen la facultad para emitir ordenanzas y reglamentos respectivos para llevar a cabo

¹⁹ Merlo, Eduardo. **El palacio municipal**. Pág. 49.

²⁰ Garrone, José Alberto. **Diccionario manual jurídico**. Pág. 284.



sus fines como institución autónoma; además de lo que el Código Municipal establece en concordancia con esa disposición según el Artículo 3 relativo a la autonomía, estableciendo que el municipio, entre otras facultades elige a sus autoridades, atiende los servicios públicos locales, su fortalecimiento económico y la emisión de las ordenanzas y reglamentos; regulado de la misma forma en el Artículo 35 del cuerpo legal citado. Por lo que siendo una facultad legal el municipio emite normas jurídicas propias para regular las relaciones entre la municipalidad como entidad de derecho público y los vecinos a quienes sirve.

1.5.7. El patrimonio del municipio

El jurista Losa Néstor, hace referencia que este elemento se debe entender como “el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que pertenecen y recaen sobre el municipio, los que en su uso permiten que aquel pueda llevar a cabo sus actividades y funciones.”²¹

En su acepción general, es entendido como la representación del conjunto de derechos y obligaciones que pertenecen a una persona y que pueden ser apreciables en dinero. Las municipalidades, como entidades de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, gozan de un patrimonio propio, siendo este un elemento básico ya que en la medida de su cuantía representa su solvencia económica así como la calidad de los servicios públicos.

²¹ Losa, Néstor. **Derecho municipal y el imperio del derecho**. Pág. 48.



La Constitución Política de la República de Guatemala siendo la norma base y suprema de todo ordenamiento jurídico, en el apartado relativo al Régimen Municipal, Artículo 253 refiere que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas y que dentro de ese ámbito, entre otras funciones les corresponde elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender las servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de cada jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios; regulándose en términos similares en el Código Municipal, en el Artículo 3 que determina que en el ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, 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 mantenimiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos... ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o usar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

1.6. Autonomía del municipio

El derecho administrativo, sostiene que el municipio está subordinado al Estado y no obstante tal subordinación, el municipio es autónomo frente al Estado. Desde 1945 los municipios cuenta formalmente con autonomía constitucional y ésta, nunca ha tenido el alcance de atribución para darse sus propias leyes. Legalmente, el Código municipal emitido en 1957 (Decreto Número 1183 del Congreso de la República), definió la autonomía municipal con carácter técnico-administrativo (Artículo 4).



Para que exista autonomía municipal, ésta debe contar con tres elementos sin los cuales sería inexistente; estos tres elementos son los siguientes: a) Elección de las autoridades municipales; b) Administración propia del municipio; y c) Patrimonio y finanzas propias. Durante los últimos años la doctrina constitucionalista ha reforzado la autonomía municipal, según esta doctrina, las bases de la autonomía municipal deben establecerse en la Constitución por cuanto ella es el único medio realmente idóneo para garantizar su estabilidad jurídica. En esta forma, la autonomía municipal adquiere categoría constitucional.

De acuerdo con el texto constitucional del año 1985, los municipios de la República de Guatemala, se definen como instituciones autónomas, así lo establece el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala: Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, que entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

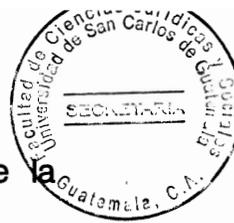
El Artículo tres del Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, estipula: Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende a 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 le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

Con lo expuesto en los párrafos precedentes se evidencia la importancia de tener una idea clara de lo que significa la autonomía en el ámbito doctrinario del derecho administrativo, para finalmente deducir si en realidad existe tal autonomía municipal. En este sentido la autonomía consiste, en la facultad de ciertos entes teniendo con su propia ley y se rigen por ella, de actuar en forma independiente, de darse y contar con sus propias instituciones jurídicas que la regirán y, lo más importante, de contar con financiamiento propio de sus actividades, sin incurrir a los fondos del Estado, contando además con los recursos y patrimonio propio, teniendo independencia del órgano administrativo central y sin ningún tipo de control en cuanto al manejo y disposición de sus fondos por parte de aquel órgano.

Lo anterior implica, para ser un ente autónomo debe reunir los elementos y requisitos citados, con lo cual se concluye el municipio, aun cuando constitucional y legalmente se establece como una institución autónoma, en realidad no existe tal autonomía en su plenitud, sobre todo porque existe cierta dependencia del Estado, como se señaló anteriormente, se refleja fundamentalmente en la transferencia de fondo del presupuesto general del Estado, tal como se establece en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República y en los Artículos ciento dieciocho al ciento



veinticuatro del Código Municipal (Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República) además se ejerce un control en cuanto al manejo e inversión de sus recursos por parte de la Contraloría General de Cuentas, de acuerdo con lo preceptuado constitucionalmente en el Código Municipal.

La autonomía del municipio tiene límites, justificados por el interés general, la necesidad de proteger el Estado de Derecho y los derechos de los ciudadanos, por lo tanto un Concejo Municipal o un Alcalde no pueden, por el hecho de ser autoridades electas, hacer cualquier cosa, sino que toman decisiones y actúan según les permite la ley. La Constitución Política de la República estipula: los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella, basados en el principio de legalidad.

Para el jurisconsulto Fraga Gabino, menciona que es la “capacidad que por delegación del Estado, tienen los municipios para atender los asuntos que les corresponden por medio de sus propias autoridades y normas, significando así la no injerencia del Presidente de la República o bien de otro funcionario u órgano en los asuntos propios del gobierno municipal.”²²

Autonomía según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para

²² Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 84.



regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.”²³

Para el sustentante la autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones y otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio. La autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley, rigiéndose por ella misma; así como también dentro de sus facultades figura la capacidad de adquirir por si mismos recursos económicos para su autofinanciamiento; aunque en la actualidad las entidades autónomas reconocidas constitucionalmente como por ejemplo las municipalidades reciben un aporte del presupuesto general de la nación; creando tal circunstancia un nexo de control por parte del gobierno central hacia las mismas.

1.7. Fines del municipio

En los diferentes estudios realizados sobre el origen y los fines del municipio se considera un ente administrativo autónomo que actúa por delegación del Estado y cuyo fin fundamental es la prestación y administración de los servicios públicos locales sin perseguir fines lucrativos. El municipio debe considerarse, resultado de una realidad sociológica, adquiriendo una configuración política conforme a la ley, con el propósito de cumplir determinados fines sociales y económicos.

El tratadista Reyes Luis Antonio, comenta que los fines del municipio “es el municipio

²³ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 196.



adopta el papel de un importante factor del desarrollo, por lo tanto, no se puede pensar en los fines del municipio dentro de un esquema de tipo limitativo; sino todo lo contrario, debe actuarse en función de la dinámica del propio desarrollo de los pueblos que buscan un mejor ambiente y condiciones para el hombre socialmente organizado.”²⁴

El municipio debe implementar los mecanismos que le permitan el mejor cumplimiento de sus fines y un aprovechamiento racional y adecuado de sus recursos. Sobre este punto el actual Código Municipal, (Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República), solo hace referencia de los fines del municipio, en varios artículos del mismo, pero no los enumera como lo hacía el anterior Código Municipal, (Decreto Número 58-88 del Congreso de la República).

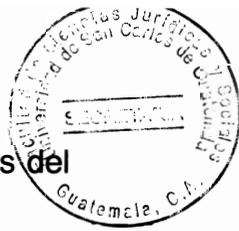
El jurista guatemalteco Navarro Vásquez Wilber Joel, establece “que los fines generales del municipio son el urbanismo, limpieza, barrido de calles, servicio de agua potable, transporte urbanos, drenajes colectivos, mercados, finalidad que resume en dos palabras diciendo que el fin esencial es la prestación de servicios públicos.”²⁵

El tratadista Calderón Morales Hugo Haroldo, menciona “que os fines doctrinarios son: la organización de su territorio, llevar a cabo ciertas actividades de higiene y ornato, obras públicas. Todas las cuales coinciden en el fin esencial que es la prestación de servicios públicos.”²⁶

²⁴ Reyes, Luis Antonio. **Política, municipios y administración**. Pág. 180.

²⁵ Navarro Vásquez, Wilber Joel. **Manual para la gestión municipal y participación ciudadana**. Pág. 82.

²⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 175.



El autor De La Garza Sergio Fernando, menciona “que dentro de los fines propios del municipio se pueden establecer los siguientes:

- a) Ejercer y defender la autonomía municipal.
- b) Impulsar permanentemente el desarrollo integral de todos sus habitantes.
- c) Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico cultural y natural.
- d) Promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales.
- e) Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del estado.”²⁷

Para el sustentante dentro de los fines establecidos legalmente, como los referidos por la doctrina, coinciden en el fin supremo de la administración pública: el bien común, el bienestar general de todos los habitantes, de la república, y en el caso específico de los pobladores del municipio.

El Código Municipal vigente, no hace una declaración de tales fines y se limita a hacer una referencia en este sentido en el Artículo 3 estableciendo que el municipio en el ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala

²⁷ De La Garza, Sergio Fernando. **El municipio, historia, naturaleza y gobierno**. Pág. 128.



garantiza elige a sus autoridades y para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Resumiéndose así la realización del bien común, debido a que el municipio tiene la obligación de contribuir a que se cumplan los fines y deberes del Estado.

1.8. Funciones del municipio

Constitucionalmente los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, a las que entre otras funciones les corresponde: Elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos y, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

Es cierto la Constitución Política de la República en el Artículo doscientos cincuenta y tres concede autonomía a los municipios de la República, les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización regulado en el Artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, esto significa que tienen carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. Por consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el Artículo ciento cincuenta y cuatro constitucional.



1.9. Límites de la autonomía municipal

- 1. Principio de Legalidad:** Los funcionarios y empleados municipales están sujetos a la ley, es decir que no son superiores a ella. Significando así que todas sus actuaciones deben estar apegadas a la ley según lo que establece el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- 2. El Control de la Legalidad:** Las únicas autoridades que pueden fiscalizar a las municipalidades, mediante un debido proceso y dentro del campo de su competencia, son los tribunales de justicia y la Contraloría General de Cuentas de la Nación.
- 3. La Obligación de Coordinar con las Políticas del Estado:** El municipio como parte del Estado, tiene la obligación de coordinar su política general con el Estado y las políticas públicas, según lo que establece el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, logrando así que todo el Estado trabaje en forma ordenada y conjunta en la búsqueda del bien común.

1.10. Concejo municipal

Es el cuerpo o grupo de funcionarios que tiene a su cargo el gobierno del municipio; teniendo su fundamento en el Artículo 9 del Código Municipal. Es un órgano de gobierno con las siguientes características:



1.10.1. Autónomo

Tiene capacidad para gobernarse por sí mismo.

1.10.2. Superior

Máxima autoridad del municipio.

1.10.3. Deliberante

Estudia y discute los asuntos municipales, en las sesiones que realiza.

1.10.4. De decisión

Después de discutido un asunto, se toma una decisión a través de la votación a un acuerdo o solución.

1.10.5. Integración

Integrado por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales; correspondiendo la integración de síndicos y concejales de conformidad con el número de habitantes según lo establece el Artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Todos electos de forma popular y directa por un periodo de cuatro años.



1.10.6. Competencias

Como se ha señalado anteriormente siendo el Concejo Municipal un órgano deliberante, lleva a cabo dicha función mediante sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias, siendo éstas presididas por el Alcalde o Concejal que haga sus veces. En el Artículo 35 del Código Municipal, se desarrollan las competencias ampliamente.



CAPÍTULO II

2. Derecho municipal

Luego de analizar en el primer capítulo al municipio, debemos también estudiar y conocer el derecho municipal como parte especializada del derecho administrativo, y que se encuentra en constante evolución, adoptándose al proceso que se opera en la estructura social y que a su vez repercute en las instituciones del Estado.

2.1. Definición

El letrado Cabanellas Guillermo, expone que el derecho municipal “es la rama del derecho público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo.”²⁸ Por su parte Bielsa Rafael, “niega la existencia del derecho municipal como rama autónoma, considerándolo simplemente conjunto de preceptos o principios del derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal.”²⁹

La autora Ábalos María Gabriela, refiere que derecho municipal como “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”³⁰

²⁸ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 391.

²⁹ Bielsa, Rafael. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 180.

³⁰ Ábalos, María Gabriela. **Municipio y participación política**. Pág. 206.



El tratadista Bird Richard, expone que “es el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por limite las propias manifestaciones de la vida municipal.”³¹

El derecho municipal, es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con las ciencias del urbanismo.

El autor De Oliveira Ives, “distingue entre el derecho municipal científico y derecho municipal positivo, definiendo al primero como una porción de la ciencia del Derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política, de existencia necesaria, y al segundo como una rama del derecho público interno.”³²

El derecho municipal, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.

³¹ Bird, Richard. **Finanzas municipales e intergubernamentales**. Pág. 169.

³² De Oliveira, Ives. **Curso de derecho municipal**. Pág. 52.



Entre los primeros que incluyen el estudio de la materia en otras ramas jurídicas, efectúa la siguiente clasificación.

- a) Como parte especializada del derecho administrativo fue la primera posición de Alcides Greca. El jurista Giannini Massimo Severo, manifiesta “su pensamiento al respecto lo que ha dado cuerpo al derecho municipal, así llamado, ha sido más que lo jurídico, el elemento político del municipio, el sentido del civismo, el concepto de gobierno propio (no sólo de propia administración), en este sentido, el derecho municipal tiene sin duda, su razón de ser aun cuando cuestionemos su autonomía orgánica.”³³

Desde luego, es bien distinto suponer un derecho administrativo comunal, de sostener la existencia de un derecho comunal o municipal. El derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal. No se trata, por eso de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales, sino, de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo.

- b) Como parte especializada del derecho constitucional: esta opinión se basa en la circunstancia de que, al estudiarse el sistema institucional del país, siempre se hace referencia al municipio, además, que normalmente las constituciones tienen

³³ Giannini Massimo, Severo. **Derecho administrativo**. Pág. 51.



normas al respecto.

- c) Como parte especializada del derecho público provincial: lo que puede ocurrir únicamente en los países de organización federal, en que existen tres órdenes gubernamentales. En consecuencia, las razones del caso anterior se aplican al Estado provincial, cuyas instituciones entre las cuales se cuenta la municipal son investigadas por el derecho público provincial.
- d) Como parte especializada del derecho político: Por sus antecedentes de carácter universal, por la naturaleza de sus relaciones que pueden alcanzar, bien merece ser considerado como una de las tantas ramas que integran el derecho político.

Aceptar la existencia de un derecho municipal ontológicamente catalogado como un breve capítulo del derecho administrativo, implica aceptar municipios que se definen automáticamente como simples oficinas burocráticas de los gobiernos provinciales y territoriales. En cambio, afirmar la existencia de un derecho municipal político, con autonomía científica propia y dotado de un contenido ontológicamente diferencial frente al derecho constitucional y al derecho administrativo, importa afirmar que las municipalidades se definen ostensiblemente como poderes de Estado, dotados de autonomía política, o sea, como repúblicas representativas. La discusión sobre la ontología del derecho municipal no es una sutileza doctrinaria, sino el planteamiento científico de un problema real de consecuencias prácticas evidentes.

Doctrinariamente se acepta ya la existencia de problemas cuyo planteamiento mira sólo

a la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que, grande o pequeño, presenta modalidades propias, vale decir, susceptibles de estudiarse con arreglo a conceptos específicos, tanto en su contenido como en la forma de enunciarse.

Para el susténtate el derecho municipal es al derecho público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de derecho privado; es la piedra angular de todo el derecho público. Los derechos políticos y las libertades cívicas nacieron en las comunas.

Más adelante agregaba: En el derecho municipal existe, como expresamos, una parte se refiere a normas administrativas, con especialidad a servicios públicos y organización financiera, comunes a la organización administrativa del Estado en todos sus aspectos. Pero hay otra más inmutable, y tiene sus raíces en el pasado y es anterior al Estado mismo, en sus actuales formas de su estructuración. De ahí que la institución municipal no debe ser considerada como una creación del derecho constitucional. Es una consecuencia, una derivación del derecho comunal. Después sostuvo, como existen derechos naturales del hombre, también hay un derecho municipal natural para todos los núcleos urbanos del mundo, que comprende:

- a) Libre autodeterminación del vecindario para elegir sus gobernantes,
- b) Legislación local propia referente a problemas también locales (costumbres, transito, edilidad),



- c) Organización de servicios públicos locales (sanidad, desagües, agua potable, alumbrado, policía, transportes, comunicaciones.).

2.2. Objeto del derecho municipal

No se puede defender el carácter científico del derecho municipal, sin analizar especialmente dos aspectos esenciales para ello: el objeto y el método.

El autor Loret De Mola Rafael, considera que el objeto propio “es la materia del derecho municipal científico y del positivo vigente en el país de que se trate”, atribuyendo al derecho municipal el carácter de ciencia jurídica autónoma, distinta de la Sociología municipal y de la ciencia del gobierno municipal, pero no independientemente o separada de éstas.”³⁴ Por su parte Morales Ehrich José Antonio, menciona “que esta disciplina jurídica como integrada por el derecho municipal científico, que es una porción de la ciencia del Derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria, y por el derecho municipal positivo, que es una rama del derecho público interno.”³⁵

El tratadista Leal Osorio Salvador Antonio, expone que “el derecho municipal, y en consecuencia, el objeto de esta disciplina jurídica no puede ser otro que el municipio, se trata del enfoque de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado,

³⁴ Loret De Mola, Rafael. **Problemática del municipio sin recursos**. Pág. 285.

³⁵ Morales Ehrich, José Antonio. **El municipio en el proceso de desarrollo**. Pág. 170.



competencia y demás aspectos del gobierno administración y finanzas locales.”³⁶

Al ser el derecho de la ciudad, es forzoso estudiar el basamento sociológico de la institución municipal, constituido obviamente por la ciudad y las relaciones de vecindad. Tampoco escapa a esta parte del derecho público lo relativo al derecho municipal comparado, ya que estamos en presencia de una institución de vigencia universal, cualquiera que sea el régimen político imperante en los Estados.

El derecho municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el derecho municipal político (que estudia la teoría del municipio), el derecho municipal constitucional (referido a las estructuras gubernativas locales), el derecho municipal administrativo (que investiga al municipio como administración local) y el derecho municipal financiero (que analiza las finanzas locales) O sea, las distintas partes del derecho municipal donde se aplican los principios de estas ciencias. Solo de tal modo se puede aspirar a desenvolver en plenitud la honda y compleja temática municipal, asimismo enriquecida con los aportes del derecho municipal comparado.

2.3. Método del derecho municipal

La manera eficaz de identificar una disciplina consiste en reconocer su método, es decir, el modo en que se dan las diversas operaciones en la realización de la disciplina, cada una de estas operaciones, descriptiva, analítica, explicativa y constructiva, es

³⁶ Leal Osorio, salvador Antonio. **Dialéctica del municipio**. Pág. 207.



distinta según los objetos con que se enfrenta. Se entiende como disciplina, el conjunto de hechos, de conceptos, de relaciones y de estructuras pertenecientes a una misma categoría de fenómenos, vinculados por principios organizadores. Las disciplinas tienen un campo semántico coherente con su método de producción del conocimiento producido, toda disciplina puede ser considerada como una actividad cuyo objetivo es crear y utilizar modelos, por lo cual cada uno construye sus propios y distintos esquemas, toda disciplina es producto de un desarrollo histórico. El derecho municipal requieren, por su naturaleza, el método histórico-político, por la misma razón que las ciencias relativas a la organización del Estado y los entes públicos menores (provincias, municipios), no pueden prescindir de la historia y de la política científica. Siendo el derecho municipal parte incuestionable del derecho público, resulta de aplicación este criterio metodológico, que además encuentra fundamento en la propia ontología del orden jurídico, conformado por normas, hechos y valores, según lo destaca la teoría tridimensionalista.

2.4. Competencias municipales en el derecho municipal

Las competencias son las diferentes materias sobre las que el poder local ejerce una función pública, no de forma exclusiva, de acuerdo siempre con el interés del municipio.

El escritor Comsille Contreras Víctor Manuel, menciona que 2el poder local se ejerce para la gestión de los intereses de la comunidad donde se haya ubicado, pero dentro del ordenamiento jurídico, de acuerdo con la Constitución y el principio de jerarquía normativa. Por todo ello sea siempre la voluntad política la que definirá el nivel del



Estado descentralizado que deseamos y el núcleo de competencias que asignamos a una administración u otra.”³⁷

La competencia cuyo origen jurídico es una consecuencia del constitucionalismo, que al establecer la llamada división de poderes consagró simultáneamente la división de funciones, uno de los principios básicos del Estado de Derecho, es el de la división o separación de poderes en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes, al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar, la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados. El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial, es que al desarrollar separada y cordialmente sus funciones, tales órganos se limite recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás es decir, que ejerzan entre si un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad.

El autor Korn Villafañe Adolfo, Expresa “que la competencia tiene los siguientes principios:

³⁷ Comsille Contreras, Víctor Manuel. **ABC del municipio**. Pág. 65.



- a) Debe surgir de una norma expresa, lo que se relaciona con la especialidad de las personas públicas y constituye la principal diferencia con las personas del derecho privado.
- b) Es improrrogable, porque es establecida en interés público y surge de una norma estatal, y no de voluntad de los administrados ni de la voluntad del órgano en cuestión.
- c) Pertenece al órgano, y no a la persona física titular de él.”³⁸

Es evidente que las competencias, conjuntamente con los recursos financieros de que disponen los entes locales, marcan la dimensión de su autonomía, así como, su peso relativo en el conjunto del sector público. Éste es también un dato que da la medida de descentralización en el ejercicio de los poderes públicos. La forma descentralizada de organización del Estado supone una distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales y sociales que exprese tal organización estatal. En el caso de los municipios, y dado el principio de la autonomía, reconocido en todas las Constituciones Centroamericanas, se trata de una distribución de competencias en razón no sólo de supuestos administrativos, sino fundamentalmente políticos; es decir, remiten a una distribución territorial del poder y de su ejercicio. Otra cosa será cuánto, en qué grados y alcances, esos principios y posiciones constitucionales y legales se aplican y desarrollan en la práctica, en cada país centroamericano.

³⁸ Korn Villafañe, Adolfo. **La república representativa municipal**. Pág. 261.



Los elementos determinantes de la competencia son:

- a) El territorio, que es el ámbito espacial en que accionan las personas públicas y sus órganos.
- b) La materia, pues cada persona pública tiene a su cargo determinadas actividades o tareas.
- c) Los poderes jurídicos, que corresponden a las personas jurídicas y a sus órganos, para actuar en la materia y límites fijados y que son potestades de legislación de administración o jurisdiccionales, y aun potestad constituyente.

2.5. Clasificación de las competencias municipales

La autora Palma Lau De Suasnavar, Sonia Elizabeth; manifiesta que “existen dos clasificaciones ampliamente comprensivas del problema y no antitéticas entre sí. Una, realizada en el derecho argentino, divide las competencias en: a) Propias; todas aquellas que constitucional y legalmente en forma exclusiva ejerce la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración; concurrentes; aquellas que para atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la Nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de ésta.”³⁹

³⁹ Palma Lau De Suasnavar, Sonia Elizabeth. **Naturaleza actual del poder local en el municipio**. Pág. 195.



Al hablar del funcionalismo municipal distingue entre las funciones de vecindad, correspondientes a la comunidad local, y las de autoridad, correspondientes al carácter de gobierno autónomo del municipio. Las primeras responden a la satisfacción de las necesidades de la localidad, como tipo de agrupación natural. Las segundas se refieren a las funciones y atributos de la institución, de carácter político, referidas a la autonomía y a la autoridad que le pertenece. Las competencias propias del municipio se encuentran estrechamente relacionadas con el tipo de actividad y la capacidad de gestión y solo podrán determinarse por ley. Tales competencias se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo la propia responsabilidad, aunque aquí debe considerarse la debida coordinación en su programación y ejecución con la administración central y otras administraciones intermedias, si la hubiese.

Cabe resumir que el municipio: Tiene capacidad para promover toda clase de actividades y, prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Ejercer la competencia propia, que le asigne la ley correspondiente a concurrir para su ejecución con otra administración local o nacional. Asimismo ejercerá aquellas otras que, por delegación asuma mediante convenio. La competencia municipal depende no sólo de lo que la Constitución de cada país establezca, sino también y fundamentalmente: De lo que demás disposiciones legales regulen; de la racionalidad con que esté hecha la división político-territorial del país; del tipo de territorio urbano, rural, y de la población participante o desentendida sobre el que ejerza jurisdicción el municipio; del papel que juegue en la realidad el municipio, en el conjunto de la administración pública; los recursos humanos y económicos con quien estén dotados los gobiernos y



administraciones municipales.

Sin embargo, bajo el punto de vista teórico se podría clasificar a la competencia material del municipio en los siguientes aspectos: Político, económico, social, jurisdiccional, administrativo, y del urbanismo y de lo rural. Otra cuestión que es pertinente resaltar es el vaciamiento de la competencia local por otros órdenes gubernamentales. En general se puede señalar este fenómeno como común a países tanto americanos como europeos, a pesar de lo dispuesto por las normas legales o los precedentes históricos. En las relaciones entre el Estado y los municipios, el primero ha logrado robustecer su posición por tres grandes razones: el planeamiento, la existencia de áreas superiores para la prestación de servicios públicos y la crisis de la división entre los tipos de interés (estatal, provincial y municipal).

Habrà pues, que partir de esta realidad para afirmar la autonomía municipal y las competencias locales frente al estado, buscando las mejores soluciones políticas, jurídicas y técnicas. Para robustecer la competencia municipal debería acudirse a fórmulas que compatibilicen la potenciación del municipio como célula primaria de la sociedad, con las exigencias de la planificación y la producción en gran escala y con la superación de la clásica distinción entre el interés estatal, el provincial y el municipal. La cooperación intermunicipal, las mancomunidades, los consorcios y las empresas de economía mixta, son instrumentos valiosos que permiten afirmar incrementar la competencia municipal. En la legislación Guatemalteca, el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, indica en el Artículo 67 la gestión de intereses del municipio. El municipio para la gestión de sus intereses y en el



ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

El Artículo 68 del Código Municipal indica las competencias propias del municipio, y que las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por la mancomunidad de municipios. Por último el Artículo setenta del Código Municipal indica que el municipio ejercerá competencias por delegación, en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de la descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos.

Para el sustentante la clasificación de las competencias municipales, Son: a) Las competencias propias, b) Las competencias concurrentes, y c) Las delegadas. Porque considero que las competencias propias, son las tareas o servicios que corresponden en forma exclusiva al municipio, y las competencias concurrentes, son aquellas donde los municipios actúan complementariamente con la administración central, por ultimo las competencias delegadas: son las tareas que el gobierno central traslada a los municipios para que se haga cargo de su presentación o regulación.



CAPÍTULO III

3. Gobierno local

Al abordar el tema de gobierno local, se hace énfasis en la importancia que tiene éste en un municipio, y sobre todo para que las administraciones sean eficientes transparentes, y comprometidas con la necesidad de mejorar la calidad de vida de toda la población, por ello en este capítulo se abordará, cómo está integrada y cuáles son las funciones de un gobierno local.

El jurisconsulto Acosta Romero Miguel, manifiesta que gobierno “es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo, que es sostenida por éste y que se mantiene con vida mediante los impuestos.”⁴⁰ El escritor Carmona Romay Adriano, comenta que “el gobierno local, o sea el gobierno municipal, “es la frase que utiliza la constitución; y lo encarga a un cuerpo colegiado que se denomina Concejo, el cual es un órgano deliberativo que dicta resoluciones y ordenanzas relacionadas con materias de su competencia, para cumplir una actividad que interesa a todos los vecinos que integran un municipio.”⁴¹

3.1. El poder

En la teoría política, este tema es uno de los más controvertidos y por supuesto,

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 61.

⁴¹ Carmona Romay Adriano. **Estudios de política y derecho municipal**. Pág. 28.



centrales para comprender la esencia y la dinámica del quehacer político. Pero es limitado ver el poder solo en el ámbito de lo político y de los grandes acontecimientos de este tipo, aunque este constituye su terreno por excelencia.

El poder en términos generales, existe y opera en los distintos ámbitos de la vida humana, asume distintas formas y se expresa a distintos niveles. Pero el hecho de entender que el poder no es privilegio exclusivo y absoluto de un ámbito, como puede ser el económico o político, sino que está extendido en el conjunto de la sociedad y que abarca sus distintas esferas, es importante pero no suficiente; por ello corresponde despejar ¿Que es el Poder?: El letrado Couture Eduardo, menciona que “se ha dicho que el poder no es un objeto o cosa, sino que es una capacidad para influir o incidir sobre personas, grupos, instituciones, comunidades.”⁴²

El poder como capacidad define los contenidos, estrategia, normas de comportamientos y acciones posibles al interior de cada uno de estos ámbitos, respondiendo al interés establecido, así como a valores y objetivos que se consideran validos dentro de un determinado orden y sistema de relaciones. El poder es una relación de fuerza, entendida como la característica objetiva y estructural de todo sistema social en que la voluntad de los individuos tiene su lugar.

Para el sustentante donde hay poder hay resistencia, y donde hay poder hay correlación no como simple relación de fuerza entre distintos actores, sino como relación reciproca de fuerzas. El poder permite a quien lo posee imponer su voluntad a

⁴² Couture, Eduardo. **Vocabulario jurídico**. Pág. 88.



los otros según tal concepto, el ejercicio del poder permite inducir con orientaciones determinadas, ciertas conductas hacia fines provistos, es decir que impone una dirección concreta a la acción y determina en considerable grado los elementos constitutivos de la misma.

3.2. El poder local

Antes de ubicar lo que se concibe como poder local, se debe definir el significado de la palabra local. Cuando se trata de definir el termino local, no hay otro camino refiriéndose a su noción correlativa; lo global. Cuando algo se define como local es porque pertenece a un global (nacional), un departamento puede ubicarse como local en respecto al país global y un municipio es local respecto al departamento o país que pertenece.

Para el Estado Guatemalteco, las localidades constituyen unidades territoriales de tipo administrativo pertenecientes a un municipio, existiendo dentro del mismo un gobierno municipal formal y organizaciones e instituciones comunitarias de distinta naturaleza. El municipio como localidad a la vez, está organizado regularmente en aldeas, caseríos, cantones, parajes. Teniendo claridad lo que se entiende por local, debemos establecer el poder local. La visión conservadora del poder local, la circunscribe al marco de la estructura político administrativo del poder dominante que impera en Guatemala, la cual descansa en el Gobierno Central y un sistema institucional extendido a los departamentos y municipios, esté ultimo representado por el Gobierno Municipal. Se reduce de esta forma, el poder a la autoridad formal que ejerce el control del gobierno



establecido.

Para el escritor Hijano Pérez Ángel, el poder local “son todas aquellas manifestaciones y relaciones sociales culturales, económicas, políticas y religiosas delimitadas dentro del contexto geográfico, las cuales influyen en las acciones de desarrollo del municipio y en la administración municipal. El poder local busca la armonía y la interacción pacífica de la sociedad, con el fin de constituir un municipio basado primordialmente en la participación organizada, el desarrollo participativo y en pluralismo cultural.”⁴³ La tratadista Monzon Isabel Esperanza, expone que “el poder local es la capacidad expresada en sus organizaciones e instituciones, que puede tener un municipio para promover el desarrollo local, satisfaciendo integralmente sus necesidades y alcanzando niveles de vida dignos, lo cual necesariamente requiere propiciar cambios y transformaciones en la estructura del poder vigente.”⁴⁴

3.3. Diferencia entre gobierno local y poder local

Un aspecto de vital importancia, es que se debe ubicar bien la diferencia entre lo que es el gobierno local y el poder local, ya que ambos son cosas distintas que no deben confundirse. Debe verse con claridad que el gobierno local se refiere estrictamente a la institución municipal; es decir, al Concejo Municipal como máximo órgano de gobierno y autoridad rectora de los destinos del municipio, y velar por la integridad de su patrimonio. Mientras que el poder local, es un concepto más amplio, porque existen

⁴³ Hijano Pérez, Ángel. **Las ordenanzas municipales como norma del gobierno local**. Pág. 150.

⁴⁴ Monzon, Isabel Esperanza. **El aporte Constitucional a las municipalidades y su regulación legal**. Pág. 108.



varios poderes en el ámbito local. Así tenemos que se habla de la existencia de varios poderes en el ámbito local, tales como: el poder económico, el poder social, el poder político y el poder militar. Estos ejercen influencias y presiones de diversa índole sobre los gobiernos locales, de tal manera que pueden concebir como factores de poder real en el ámbito local, mientras que el poder formal estaría representado por la municipalidad.

3.3.1. El poder económico

De acuerdo con lo anterior, el poder económico está constituido por las personas individuales, sectores, grupos o empresas que radican en la localidad y que cuentan con mayores posibilidades, recursos económicos y propiedades que el resto de los vecinos del municipio. En este sentido tenemos casos concretos de municipios relativamente pequeños, en donde el poder económico es mucho más fuerte, como por ejemplo, la Coca Cola en el municipio de San Sebastián, Retalhuleu; Cementos Progreso, con sede en una aldea del Municipio de San Juan Sacatepéquez, los ingenios azucareros en distintos municipios de la costa sur, o bien los terratenientes en distintos municipios del país.

3.3.2. El poder social

El autor Toriello Guillermo, menciona que “el poder social, se refiere al que es ejercido por las personas que tienen determinado status o que desempeñan ciertos cargos o



funciones que están relacionadas directamente con la comunidad.”⁴⁵ En la mayoría de municipios tenemos, por ejemplo: al cura de la Iglesia, a los sacerdotes mayas, a las cofradías. Aunque en algunos municipios también se puede observar que este poder está constituido por las personas más honorables y notables de las comunidades, quienes ejercen una influencia significativa a nivel local.

3.3.3. El poder político

Al hablar de poder político, se hace referencia a la influencia que tiene en la localidad, las personalidades políticas que ejercen o que han ejercido cargos políticos, y que radican en el municipio o que tienen relaciones políticas o político administrativas con la municipalidad, a partir de ello, estas personalidades ejercen presión política sobre las autoridades municipales e inciden en la toma de decisiones a nivel local. En la mayoría de municipios, las personas que constituyen este poder son, por ejemplo: los gobernadores departamentales, los diputados del departamento, los ex alcaldes, los dirigentes de partidos políticos principalmente del partido de gobierno, los funcionarios de instituciones como la Contraloría General de Cuentas, la Corte Suprema de Justicia, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Instituto de Fomento Municipal, la Asociación Nacional de Municipalidades, entre otros.

3.3.4. El poder militar

Con relación a este poder, se plantea que es el ejercido por las personas grupos o

⁴⁵ Toriello, Guillermo. **Manual de funciones de la oficina municipal de la mujer.** Pág. 183.



estructuras de carácter militar, que se han instalado en el municipio. Además de lo anterior, también lo constituyen algunos de los propios vecinos de la localidad que, de una u otra forma, están vinculados al Ejército Nacional. En ese sentido, podemos mencionar por ejemplo. Como los casos más comunes y generalizados en todos los municipios del país, los siguientes: los comandantes de las bases o destacamentos militares, el militar del pueblo originario o residente del municipio, los ex comisionados militares, los ex miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil, (PAC.)

Básicamente todos estos sectores de alguna forma ejercen influencias y presiones de diversa índole a los gobiernos locales, favoreciendo a grupos privilegiados, y ese es el problema en el momento de tomar decisiones para el desarrollo del municipio.

3.4. Perfil que debe tener el gobierno local

El jurisperito Acosta Romero Miguel, hace mención que “la administración municipal en particular presenta formas de un desarrollo incipiente y desarticulado del contexto de las grandes políticas nacionales. Aún los defectos del Estado centralista y benefactor tienden a someter al municipio a la generosidad de las inversiones del Gobierno Central. A nivel municipal la debilidad económica aunado a la ineficiencia en el manejo de los recursos financieros y el cumplimiento de promesas electorales se revierten en tensiones sociales que, a la larga, son una réplica a nivel local de las demandas insatisfechas de nivel nacional.”⁴⁶

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. **Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas.** Pág. 105.



Las nuevas tendencias de modernización del Estado están dirigidas a que éste sea menos interventor y más facilitador de las tareas de desarrollo, en esa línea, el primer paso propugna por la descentralización del Estado y el marco legal y una estructura operativa orientada a consolidar el papel y funciones de la administración municipal, otorgándole mayores responsabilidades y nuevas visiones en el cumplimiento de objetivos para el desarrollo local.

La oportunidad para definir el nuevo modelo de administración municipal y del municipio en particular corresponde a los actores municipales (autoridades y vecinos) y a las diferentes instancias vinculadas al mismo, en éste debate juega factor decisivo no solamente la voluntad política sino el convencimiento de la responsabilidad histórica de un proceso de soluciones complejas y estructurales.

Para concretar la visión y el perfil del gobierno local es conveniente partir de una estrategia nacional de desarrollo que defina claramente las bases del desarrollo, el marco legal y la ruta a seguir para alcanzar los objetivos de desarrollo. En ese contexto se reconoce que:

- a) Es necesario pasar de una administración municipal prestadora de servicios a una administración municipal orientadora y rectora del desarrollo municipal.

Se parte definiendo cuatro grandes pilares en los que descansa el desarrollo y ejecución de la estrategia nacional:



1. Autonomía municipal
2. Descentralización como instrumento de desarrollo
3. Fortalecimiento financiero de las municipalidades
4. Participación ciudadana.

3.5. Falta de un plan de trabajo del gobierno local

En la mayoría de las municipalidades del país, hay una carencia de planes que orienten la dinámica y las inversiones en el municipio, para impactar directa y efectivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

La planificación estratégica, como proceso participativo, flexible y continuo, con perspectivas de largo plazo, pero a la vez con incidencias coyunturales, es un buen recurso para lograr un plan de desarrollo local que esté orientado hacia la consecución del desarrollo humano sostenible del municipio, entendiendo éste como un proceso que pretende mejorar la calidad de vida de la comunidad, procurando el mantenimiento del equilibrio en el uso de los recursos naturales y en consonancia con las especificidades culturales de que se trate.

- **La planeación es:** El proceso requerido para la elaboración del plan. Es el proceso de adopción de técnicas para prever el futuro en función de objetivos



metas, políticas, estrategias y programas establecidos. Debe verse como el medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de una organización o institución y a la vez para lograr una administración eficiente y dinámica. Todo esto permite el desarrollo integral y la obtención de los fines y objetivos políticos, sociales económicos culturales que manda, para el caso de las municipalidades la Constitución Política de la República, el Código Municipal, y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- **En esencia planear es:** Decir que objetivos quiere lograrse, que acciones deben llevarse a cabo para lograrlos, que posiciones organizacionales se asignarán para ello, quien será el responsable de cada una de las acciones a realizar. Las autoridades municipales tienen en la planeación, una herramienta para establecer una comunicación con el personal sobre los objetivos y los cursos de acción establecidos y lograr de ésta manera, una mayor colaboración para el desarrollo de las actividades que a cada quien corresponda.
- **Planeación municipal.** El proceso de la planeación municipal se define como el conjunto de actividades que permiten formular, instrumentar y evaluar el plan de trabajo municipal y los diferentes programas derivados del mismo. El propósito principal de la planeación municipal, es orientar la actividad municipal hacia el máximo aprovechamiento de sus recursos para satisfacer las necesidades de su comunidad.



- **Los objetivos de la planeación municipal, son:** prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo integral de su comunidad. Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades. Procurar un desarrollo Urbano y Rural equilibrado. Promover el desarrollo armonioso de la comunidad municipal.

- **Plan municipal.** Es el instrumento de la administración municipal, en el que con base al diagnóstico de necesidades de la comunidad y de la misma municipalidad, se determinan los cursos de acción que permitan alcanzar los objetivos trazados por el gobierno local.

Estructura de un plan municipal.

- a) **Presentación:** el porqué del plan

- b) **Diagnóstico:** situación real, actual del municipio y de la municipalidad

- c) **Objetivos:** que se quiere lograr

- d) **Metas:** cuanto se quiere lograr

- e) **Políticas:** como se logran los objetivos



f) Estrategias: qué acciones se ejecutarán

g) Programas: que actividades se realizarán, cuando, a que costo, y quien será el responsable de ellas.

Básicamente el plan responde a las preguntas: ¿por qué se hará?, ¿qué es lo que se hará?, ¿con qué y cómo se hará?, ¿quién lo hará?, ¿cuándo se hará y a que costo.

3.6. Autoridades municipales

El autor Fernández Ruiz Jorge, manifiesta que el fundamento de los municipios “es su autoridad municipal. Toda autoridad municipal debe apoyarse en la libertad jurídica de elección, o sea que toda autoridad municipal debe ser electa popular y democráticamente. Tan importante es la elección de autoridades municipales que cuando ella es anulada o desconocida, según la doctrina moderna, el municipio deja de existir jurídicamente.”⁴⁷

3.7. Integración del concejo municipal

La Constitución Política de la República indica en el Artículo 254, el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el Alcalde, Síndicos y Concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años; pudiendo ser reelectos.

⁴⁷ Fernández Ruiz, Jorge. **Servicios públicos municipales.** Pág. 74.



De conformidad con el Artículo 206 del (Decreto Ley Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos). Cada corporación municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes así: Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro Concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes; dos síndicos, siete concejales titulares; un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil; dos síndicos, cinco concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales Suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y hasta cincuenta mil; y, dos síndicos, cuatro concejales titulares, un síndico suplente y dos Concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos. Los concejales titulares, en su orden, sustituyen al alcalde en su ausencia temporal o definitiva de éste.

El jurista guatemalteco Calderón Morales Hugo Haroldo, manifiesta “que los síndicos y concejales suplentes, en su orden, sustituyen a los titulares en su ausencia temporal o definitiva de éstos. Al producirse la vacante, los concejales titulares deberán correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso, la Última concejalía. Si por cualquier razón no hubiera suplente para llenar un cargo vacante, se considerara como tal a quien figure a continuación del que debe ser sustituto en la planilla de la respectiva organización política y así sucesivamente hasta integrar el concejo.”⁴⁸

El Artículo 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, indica que todas las

⁴⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 284.



Corporaciones Municipales durarán en sus funciones un periodo de cuatro años. En caso de no haberse practicado elección de Alcalde y Corporación Municipal, o si habiéndose practicado, la misma se declara nula, el Alcalde y la Corporación Municipal en funciones continuarán desempeñándolas hasta la toma de posesión de quienes sean electos. El Alcalde y la Corporación Municipal electos completarán el periodo respectivo. En los municipios, los alcaldes y demás integrantes de los Concejos Municipales electos tomarán posesión de sus cargos el día quince de enero del siguiente a su elección. Si por haberse declarado la nulidad de una elección, o por no haberse realizado ésta en su debida oportunidad, la toma de posesión no puede realizarse en las fechas antes indicadas, los funcionarios electos tomarán posesión dentro del plazo de ocho días siguientes a la fecha de adjudicación de sus cargos.

Por su parte el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece en su Artículo nueve, el Concejo Municipal es el órgano Colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al concejo municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los cConcejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El Artículo 33 de dicho Código indica que el gobierno del municipio, corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y



necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

El letrado Cabanella Guillermo, define al Concejo Municipal “es el órgano supremo de la administración municipal, que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica; encargado de la administración del municipio y que sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.”⁴⁹ El escritor Monterroso Castillo Jorge Antonio, refiere que el Concejo Municipal “es un órgano administrativo colegiado, que constituye el órgano superior jerárquico de la administración pública municipal y tiene a su cargo el ejercicio del gobierno y administración de los asuntos del municipio.”⁵⁰

Es un órgano administrativo, toda vez que constituye una entidad que pertenece a la administración pública, que posee competencia administrativa para llevar a cabo una actividad que persigue alcanzar ciertos fines y la que desarrolla el elemento objetivo a esa persona o personas que se encuentran a cargo de tal entidad. Es un órgano administrativo colegiado, si atendemos a la clasificación de tales órganos por su composición, ya que su titular es un colegio; es decir, una suma de personas, siendo ellos el Alcalde, los Síndicos y los Concejales.

Es el supremo órgano de la administración pública municipal, porque se ubica en la escala más alta de la misma y es el encargado de llevar a cabo las funciones que conduzcan, dentro de los límites legales al logro de los fines esenciales del municipio.

⁴⁹ Cabanella, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 140.

⁵⁰ Monterroso Castillo, Jorge Antonio. **Importancia de la Administración y los Sistemas Tributarios, Recaudación, Control y Presupuestación en las Municipalidades de la República**. Pág. 95.



El Concejo Municipal, en las distintas legislaciones y a través de la historia se le ha denominado de diferentes formas, tales como; ayuntamiento, junta o Corporación Municipal, cabildo, cuerpo edilicio comunal, entre otras. Como mencionamos anteriormente que el Concejo Municipal se integra por los siguientes miembros:

El autor Martínez Morales Rafael, menciona que “etimológicamente el termino Alcalde proviene del árabe Al-qadi, que significa el Juez funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el derecho político actual, la autoridad administrativa encargada en cada ciudad, villa o aldea o, más propiamente, en cada municipio, del gobierno municipal. En varios países se les da el nombre de intendentes o de comisionados municipales. Su nombramiento puede hacerse, según las legislaciones, mediante sufragio popular o por delegación o designación del poder Legislativo.”⁵¹

El Código municipal establece que el Alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación Judicial, ya que este se le atribuye al Síndico; así también es el Jefe del órgano ejecutivo del Gobierno Municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y Presidente del Consejo Municipal de Desarrollo, también es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. Los requisitos para optar al cargo de Alcalde son los siguientes: Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal; estar en el goce de sus derechos políticos; saber leer y escribir.

⁵¹ Martínez Morales, Rafael. **Derecho administrativo I**. Pág. 275.



Por otra parte no puede ejercer el cargo de alcalde: El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva; el que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio; el deudor por fianzas o alcances de cuentas a los fondos municipales; cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos. Si el parentesco fuere entre el Alcalde y uno de los Síndicos o Concejales, se tendrá por electo al Alcalde. Si fuere entre otros miembros del Concejo Municipal, se tendrá por electo al Síndico o Concejel que tenga a su favor la adjudicación preferente, llenándose ipso facto la vacante que se produzca por ese motivo, en la forma que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Si posteriormente a la elección el Alcalde, el Síndico o el Concejel resultaren incluidos en cualquiera de las prohibiciones de este artículo, una vez comprobada plenamente, el Concejo Municipal declara vacante el cargo y solicitará al Tribunal Supremo Electoral la acreditación del sustituto. Las anteriores prohibiciones también son causales para no aceptar o renunciar al cargo de Alcalde, además de las siguientes: Ser mayor de setenta años; padecer de enfermedad o impedimento que no le permita ejercer sus funciones.

Previa ratificación de la no-aceptación o renuncia ante el Concejo Municipal, y reunido éste en sesión ordinaria, resolverá con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes y declarará la vacante, comunicando de inmediato su decisión al Tribunal Supremo Electoral. La renuncia del cargo de Alcalde sólo puede ser aceptada por el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes del total de integrantes del Concejo



Municipal y, al declararse vacante, de inmediato dará posesión al Concejal primero, y se éste no aceptare, se llamará al Concejal suplente primero, de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, observando las formalidades y solemnidades de ley.

En lo que le corresponde, es atribución y obligación del Alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

El Alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes: Dirigir la administración municipal; representar a la municipalidad y al municipio; presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con el Código Municipal; velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio; dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales; disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido; desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales; ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios; ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia; adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos.



Las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del Concejo Municipal, sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos; contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal; promover y apoyar conforme al Código Municipal y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de, las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo de informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera; tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponde al Concejo Municipal y, una vez substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata; autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los Concejales; tomar el Juramento de ley a los Concejales, Síndicos y a los alcaldes, comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos; ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos; presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.

Es importante hacer mención que los Alcaldes de la República gozan del derecho de Antejucio. Según la Constitución Política de la República y no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar de formación de causa, salvo el caso de flagrante delito. De igual manera lo establece el Código Municipal. El derecho de Antejucio termina cuando el dignatario o funcionario público cesa en el ejercicio del cargo, y no podrá invocarlo en su favor aun cuando se promueva por acciones sucedidas durante el desempeño de sus funciones.



Tienen competencia para conocer del Antejucio: a) El Congreso de la República; b) La Corte Suprema de Justicia; y 3) Las Salas de la Corte de Apelaciones, y a esta última le corresponde conocer y resolver el antejucio en contra de los Alcaldes municipales, de conformidad con el (Decreto Número 85-2002. del Congreso de la República, Ley en Materia de Antejucio).

3.7.1. Concejales

Las personas que conforman el Concejo Municipal; es decir, el órgano de deliberación y decisión de los asuntos del municipio. Se encargan del estudio y dictamen de tales asuntos a través de las comisiones que integran. Los requisitos para optar a Concejal son los mismos que se requieren para Alcalde; así como también, son las mismas prohibiciones para el ejercicio de los cargos respectivos y las mismas causales para renunciar o no aceptar

3.7.2. Síndicos

El tratadista Ortega Hege Manuel, menciona que “el término Síndico es de origen griego; en ese idioma se formó con los términos con y justicia; pasó al latín con la forma syndicus. El Síndico es el individuo miembro del Concejo Municipal que defiende y que cuida los intereses del público, de la comunidad.”⁵² En lo referente a los requisitos para optar el cargo de Síndico, son las mismas que el Alcalde, y Concejal, así también, son las mismas prohibiciones para el ejercicio de los cargos respectivos y las mismas

⁵² Ortega Hege, Manuel. **Descentralización y asocianismo municipal**. Pág. 149.



causales para renunciar o no aceptar. Entre las atribuciones y deberes son las mismas que la de los Concejales, como se estableció anteriormente.

3.8. Competencias del concejo municipal

El Concejo Municipal, es la máxima autoridad del municipio, tiene numerosas competencias, que van desde aspectos políticos, administrativos, financieros, y la gestión de servicios.

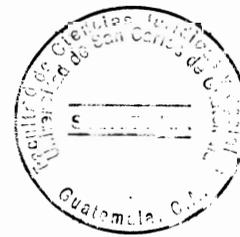
3.8.1. Sesiones del concejo municipal

Las sesiones del Concejo Municipal serán presididas por el Alcalde o por el Concejales que, legalmente, le sustituya temporalmente en el cargo. Habrá sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez a la semana por convocatoria del Alcalde; y las extraordinarias se realizarán las veces que sea necesario a solicitud de cualquiera de los miembros del Concejo Municipal, en cuyo caso el Alcalde hará la convocatoria correspondiente, de conformidad con lo previsto en este Código y el reglamento de organización y funcionamiento del mismo. No podrá haber sesión extraordinaria si no procede citación personal y escrita, cursada a todos los integrantes del Concejo Municipal y con expresión del asunto a tratar. Las sesiones serán públicas pero podrán ser privadas cuando así se acuerde y siempre que el asunto a considerar afecte el orden público, o el honor y decoro de la municipalidad o de cualquiera de sus integrantes.



También, cuando la importancia de un asunto sugiera la convivencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a Cabildo Abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión. En estas sesiones del Concejo, los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, debiendo todos guardar compostura, decoro y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza, de lo contrario, la misma se suspenderá sin responsabilidad del Concejo Municipal.

El Concejo Municipal podrá declararse en sesión permanente si la importancia y urgencia del asunto así lo ameritara. Igualmente celebrará sesiones ceremoniales o solemnes en ocasiones especiales. Todas las sesiones se llevarán a cabo en el edificio de la Municipalidad, salvo casos especiales calificados por el Concejo Municipal o de fuerza mayor, en cuya situación, las sesiones pueden tener verificativo en cualquier otra parte de la circunscripción territorial del municipio. Cuando la importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados.



CAPÍTULO IV

4. Finanzas municipales

Cuando el Concejo Municipal hace referencia al tema de finanzas municipales, se refiere a las normas y procedimientos que se aplicarán en la constitución, administración e inversión del patrimonio municipal; procesos de recaudación o cobro, capacidad de pago y que los servicios públicos sean autofinanciables. El rol del concejo municipal en las finanzas municipales es de gran importancia debido que está facultado para velar por la obtención y captación de recursos financieros, además de que tiene la libre administración de los bienes y valores de la municipalidad. Según lo establecido en los Artículos 99 y 100 del Código Municipal se puede determinar que las finanzas municipales son el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el patrimonio del municipio.

4.1. Definición

El jurisconsulto Albi Fernando, hace referencia que “las finanzas municipales son el conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines.”⁵³ Las finanzas municipales tienen una importancia estratégica para el logro de la visión, misión, objetivos y metas contempladas en los planes de desarrollo del municipio.

⁵³ Albi, Fernando. **Derecho municipal comparado al mundo hispano**. Pág. 194.

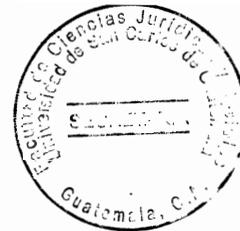
El autor Fuentes Ramírez Celso, expone que “las finanzas municipales o hacienda municipal es: “El área de la investigación que estudia lo relativo a los ingresos y los egresos del municipio, endeudamiento y política económica fiscal y financiera del municipio.”⁵⁴ Las finanzas municipales tienen íntima relación con el Derecho, por los problemas jurídicos que enfrentan los municipios tanto interna como externamente, incluyendo la resolución de los mismos, en los que el sistema legal tiene primordial importancia, tanto en sus relaciones municipales como nacionales, depende en gran medida de un buen sistema jurídico y su debida aplicación dentro del sistema financiero general del país, y el buen funcionamiento de las finanzas del municipio.

En el Artículo 99 del Código Municipal establece que las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio. Para mí, las finanzas municipales son los recursos que el gobierno municipal obtiene por sus medios y la parte que recibe Constitucionalmente, y de las ayudas que recibe de otras instituciones tanto nacionales como internacionales, mientras que la hacienda municipal integra todo el patrimonio del municipio.

4.2. Hacienda municipal

Durante mucho tiempo se discutió en qué consistía la hacienda municipal, hubo quienes señalaban que esta, eran los ingresos tributarios de los municipios y se señalaba por tanto que éstos no tenían la libre disposición de su patrimonio, sino nada más de su hacienda (entiéndase ingresos tributarios), lo que dio origen a numerosas injerencias de

⁵⁴ Fuentes Ramírez, Celso. **Servicios públicos, responsabilidad municipal.** Pág. 264.



los gobernadores.

La autora Alonzo Jiménez Cary, “sostiene siempre que la hacienda no sólo eran los ingresos de toda índole, sino también el patrimonio de los municipios y cabe agregar que este criterio lo sostuvo la Constitución del Estado de Sinaloa. La autonomía municipal no sólo se da en el plano político, abarca, a mi juicio, fundamentalmente el ámbito económico y financiero.”⁵⁵

El municipio para realizar el cumplimiento de sus finalidades de tipo político, económico y social, tiene que llevar a cabo una serie de actividades de representación política, de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico y social. Para tal efecto, tiene que satisfacer sus propias necesidades de recursos económicos, materiales humanos y técnicos realizando una serie de actividades administrativas que le permitan obtener dichos recursos, organizarlos y aplicarlos eficientemente para el cumplimiento de sus fines.

En ese marco de acción, el gobierno municipal tiene que realizar en forma particular, la actividad financiera o hacendaría por medio de la cual se va a procurar los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos, así como a satisfacer las necesidades públicas de su comunidad y al cumplimiento de sus propios fines.

El letrado Arteaga Nava Elisur, menciona que de una manera más precisa se puede definir a la hacienda municipal como “el conjunto de bienes patrimoniales y recursos

⁵⁵ Alonzo Jiménez, Cary. **La municipalidad en Guatemala.** Pág. 82.



financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines.”⁵⁶

Para el sustentante la hacienda municipal como el conjunto de recursos formado por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos y aprovechamientos derivados de esos bienes; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos; los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en los territorios de los municipios, conforme a los términos y proporciones que se le asignen en las leyes o convenios relativos.

Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o mediante convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y de los Estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que crearan dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos; las tasas adicionales que, en su caso, fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales; por los capitales y créditos favor del municipio, así como las donaciones herencias y legados que reciba.

Como se puede ver en las anteriores definiciones, los elementos que integran la hacienda municipal son, básicamente, de dos tipos y presentan diferentes características:

⁵⁶ Arteaga Nava, Elisur. **Diccionario jurídico temático**. Pág. 101.



- a) Los recursos patrimoniales, integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos le producen.

- b) Los recursos financieros integrados por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos concedidos a los ayuntamientos.

La anterior clasificación significa que cada uno de los recursos que forman parte de la hacienda municipal tiene diferentes características jurídicas, económicas, fiscales y administrativas que deben ser tomadas en cuenta por las autoridades y dependencias municipales encargadas de su administración.

Sin lugar a dudas, la hacienda municipal, es uno de los aspectos de mayor importancia para la vida económica, social y política de los municipios, principalmente para aquellos que muestran graves problemas de desarrollo y para los que se encuentran en proceso de transformación.

La hacienda municipal resulta de gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuenta un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región.

De igual manera, la hacienda municipal cobra una gran importancia social y política ya que es una de las áreas en donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los



diferentes sectores de la comunidad, y en donde se establece una relaci3n fiscal de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativa municipales con mucha atenci3n, puesto que requieren de la observancia y cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, as3 como la concertaci3n con los sectores social y privado del municipio. Por otra parte la administraci3n de la hacienda p3blica municipal requiere observar el cumplimiento de una serie de leyes, convenios y mecanismos administrativos que actualmente regulan las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federales, estatales y municipales, y que frecuentemente est3n sufriendo transformaciones.

4.3. Ingresos propios municipales

Los ingresos propios o de recaudaci3n local son de dos tipos:

4.3.1. Ingresos tributarios

Conformados por los arbitrios que el Estado por medio del Congreso de la Rep3blica, decreta para que las municipalidades tengan recursos financieros que les permita cumplir sus fines, citando como ejemplos al arbitrio de Ornato, sobre actividades comerciales, sobre extracci3n de productos agr3colas o mineros, entre otros.

4.3.2. Ingresos no tributarios

Conformado por aquellos que el Concejo puede fijar, establecer o modificar en forma



directa, mediante una ordenanza o reglamento, que después de aprobado debe ser publicado en el Diario Oficial. Estos son percibidos por la Municipalidad otorgando como contraprestación la prestación de un servicio público, citando como ejemplos las tasas administrativas pagadas en concepto de certificaciones, licencias municipales, o bien tasas por servicios que se pagan por canon de agua, rastro o extracción de basura, entre otras.

4.3.3. Ingresos por disposición constitucional

Son las transferencias gubernamentales o recursos que el gobierno central, por medio del Ministerio de finanzas traslada a las municipalidades, tomando en cuenta que a consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz, dichos fondos se ven incrementados por el IVA-PAZ, ya que debe transferirse el 1.5% recaudado por ese impuesto a las municipalidades.

4.4. Recaudación y control de ingresos

El concepto de recaudación significa en términos generales el acto de juntar algo, recolectar elementos u objetos con un fin específico. En términos más acotados, la palabra recaudación se usa en la mayoría de los casos para hacer referencia al acto de juntar elementos monetarios ya sean en forma de billetes, monedas u otros con el fin de ponerlos a disponibilidad del gobernante de turno, quien deberá administrarlos en nombre del pueblo.



Los ingresos de un Estado se conocen como ingresos públicos y se generan a partir del cobro de impuestos, la venta o alquiler de propiedades, la emisión de bonos y las utilidades de las empresas públicas, entre otras actividades. Estos ingresos permiten el desarrollo del gasto público.

Según lo que establece el Artículo 3 del Código Municipal, el ámbito de la autonomía municipal comprende la capacidad de obtener y disponer sus recursos patrimoniales. De la misma manera el Artículo 8 del precitado cuerpo legal señala dentro de los elementos básicos del municipio la capacidad económica, la cual se alcanza a través de la captación de recursos dentro de los límites establecidos por las leyes de la República; por lo que la competencia en materia de recaudación se encuentra distribuidas de la siguiente forma:

4.5. Corporación municipal

Para la fijación de rentas de los bienes municipales, de las tasas por servicios públicos y la iniciativa de ley al Congreso de la República para la creación de arbitrios.

4.5.1. Alcalde

Como jefe de la administración municipal y encargado de hacer cumplir las disposiciones de la Corporación, encargado de velar porque la actividad de recaudación de los ingresos municipales se realice de acuerdo a la ley y con absoluta probidad.



4.5.2. Tesorero municipal

Como funcionario responsable de dirigir la actividad de recaudación de los ingresos municipales.

4.6. Actividad de recaudación

Es aquel que se aplica al acto que realiza un organismo, normalmente el Estado o el gobierno, con el objetivo de juntar capital para poder invertirlo y usarlo en diferentes actividades propias de su carácter.

4.6.1. Base legal de recaudación

Todos los ingresos municipales, sean arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, multas, etc., deben de estar fundamentados o justificados en una norma de carácter legal, ya sea una ley, reglamento, ordenanza, o acuerdo emitido por el competente. El instrumento legal que crea el ingreso municipal deberá hacer referencia al sujeto pasivo, hecho generador, base imponible y al monto; los cuales han sido tratados en la presente investigación en los apartados correspondientes.

4.6.2. Registro de contribuyentes

Toda recaudación debe partir de la formación de un registro de contribuyentes, permitiendo así tener un control efectivo sobre la misma.



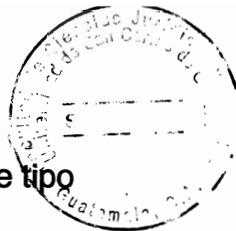
4.7. Presupuesto municipal

El presupuesto municipal es la expresión formal de los recursos financieros destinados a la realización de actividades específicas durante un ejercicio fiscal y se utiliza como medio de planificación y control, indicando el origen y monto aproximado de los ingresos y el destino de los mismos, de manera que las cifras previstas sirvan de base para normar el desempeño futuro. El presupuesto municipal contiene los ingresos corrientes y de capital que se estima percibir en el ejercicio fiscal y el límite máximo de los gastos que podrá efectuar la municipalidad en el mismo ejercicio fiscal.

El presupuesto municipal lo constituyen tanto los ingresos posibles que la municipalidad obtenga, como los egresos que se estima realizar en un periodo de un año. El concepto si bien implica dinero y la manera de cómo gastarlo, tiene la finalidad que el gasto se realice, ya sea en la adquisición de bienes, ejecución de obras, o para la prestación de los servicios municipales, a fin de solucionar necesidades o responder a demandas de la comunidad y con ello, concretar los objetivos planteados por la Corporación Municipal en su plan de desarrollo integral y plan operativo anual.

El autor Linares Luis, define el presupuesto municipal “como un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acciones, donde la formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada.”⁵⁷ Además el jurista Quintana Roldan Carlos, señala “que presupuestar es prever, con base en supuestos, gastos alternativos de tipo colectivo o individual. En el

⁵⁷ Linares, Luis. **Estrategia para el fortalecimiento del municipio**. Pág. 82.



caso de la municipalidad los gastos deben ir orientados a satisfacer necesidades de tipo colectivo. Por tal motivo, el presupuesto municipal no es una simple enumeración de posibles ingresos y gastos, sino que debe ser una herramienta esencial para la planificación.⁵⁸

Para el sustentante el presupuesto municipal es un instrumento de planificación que contiene no solo, un detalle de los ingresos que se estima percibir durante un ejercicio fiscal, y de los egresos que se estima o programa realizar para el citado ejercicio fiscal, sino que los objetivos y metas a cumplir con los recursos y medios disponibles. Asimismo, el presupuesto municipal es un instrumento político, por cuanto es el documento en que se expresan las decisiones políticas a las que llegó la Corporación Municipal en ejercicio de su competencia de deliberación y decisión del gobierno y administración del patrimonio e intereses del municipio; pero también el presupuesto municipal es un instrumento de administración porque exige la realización de acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos municipales. Por todo ello, el presupuesto municipal debe convertirse en una herramienta confiable e importante para la gestión municipal, procurando el mejor uso de los recursos municipales y facilitando la toma de decisiones a la Corporación Municipal.

4.8. Principios que rigen al presupuesto municipal

La doctrina en materia de derecho financiero, menciona ciertos Principios

⁵⁸ Quintana Roldan, Carlos. **Derecho municipal**. Pág. 140.



presupuestarios que deben adoptar, a la hora de su formulación, todo presupuesto de entidades del Estado; estos principios son de: anualidad, unidad, equilibrio, programación publicidad, previsión, especificación claridad y exactitud. En concordancia con la doctrina, el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, artículo ocho, del Acuerdo Gubernativo 240-98, indica los principios presupuestarios y entre estos tenemos: Los de anualidad, unidad, equilibrio, programación y publicidad, en virtud de lo cual, los presupuestos del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas, deben:

- a) Corresponder a un ejercicio fiscal (Anualidad);
- b) Contener agrupados y clasificados en un solo instrumento, todos los recursos y los gastos estimados para dicho ejercicio (unidad);
- c) Estructurarse en forma tal que exista correspondencia entre los recurso y los gastos y que éstos se conformen mediante una programación basada fundamentalmente en los planes de gobierno (equilibrio y programación);
- d) Hacerse del conocimiento público.

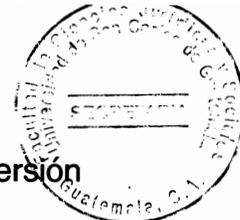
Por otra parte el folleto el A,B,C. Del Gobierno Municipal, que se refiere a finanzas municipales los principios del presupuesto municipal son los siguientes: anualidad, unidad, equilibrio, legalidad, especificación, publicidad, Vinculado a un plan, participativo, Sujeto a la realidad financiera del municipio, programación, previsión,



claridad, exactitud. Básicamente encontramos los principios del presupuesto municipal, regulado en el reglamento de la Ley orgánica del presupuesto, son los mismos con relación a otros autores.

Por otro lado, de la interpretación de algunos artículos del Código Municipal, relativo al presupuesto municipal, se deduce los principios presupuestarios siguientes:

- a) Principio de anualidad: el ejercicio fiscal del presupuesto es de un año.
- b) Principio de unidad: los ingresos de la Municipalidad serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente. El presupuesto es uno, y en él deben figurar todos los ingresos previstos y los gastos autorizados para el ejercicio financiero.
- c) Principio de equilibrio: en ningún caso el monto fijado por concepto de egresos podrá ser superior al de los ingresos previstos por economía o superávit del ejercicio anterior.
- d) Principio de sujeción a la realidad del municipio: la elaboración del presupuesto se sujetará a la realidad financiera del municipio, con base a las estimaciones de los últimos cinco años.
- e) Principio de programación: por mandato del Código Municipal, el presupuesto municipal tendrá obligatoriamente una estructura programática, expresando



separadamente las partidas asignadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda. Los ingresos y egresos ordinarios deben contemplarse separadamente de los extraordinarios.

4.9. Estructura del presupuesto municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto y el Código Municipal, indican que la estructura del presupuesto municipal debe ser programática; es decir, que indicará en forma separada las partidas y montos asignados a los programas de funcionamiento, inversión y deuda.

Los presupuestos se subdividen en presupuesto de ingresos cuya naturaleza es de caja y presupuesto de Egresos cuya naturaleza es de competencia.

4.10. Etapas del proceso presupuestario.

El Proceso presupuestario municipal se divide en las siguientes etapas.

a) Formulación.

1. El Concejo Municipal define las políticas presupuestarias.
2. La alcaldía estima los ingresos y proyecta los gastos.



3. El Concejo Municipal discute y aprueba antes del quince de diciembre con el voto favorable de las dos terceras partes el presupuesto para el año siguiente.

b) Ejecución.

1. Las unidades de la Alcaldía recaudan los ingresos y realizan los gastos previstos en el presupuesto con base en una programación trimestral.
2. El Concejo Municipal Puede modificar el presupuesto con el voto favorable de las dos terceras partes.

c) Información.

1. El Alcalde informa trimestralmente al Concejo Municipal y al Consejo Municipal de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria. El informe se pondrá a disposición de las comunidades a través de los alcaldes auxiliares.

d) Liquidación.

1. Se elabora un informe sobre la ejecución presupuestaria que se envía la Contraloría General de Cuentas, al Instituto Nacional de Fomento Municipal y al Congreso de la República.



4.11. Ingresos del municipio

El escritor Gálvez Bórrela Víctor, comenta que “el origen de los ingresos municipales, se refiere a la fuente específica de la cual provienen, que para el caso de las municipalidades, la fuente específica de sus ingresos parte de la base legal, de carácter constitucional y/u ordinaria, que faculta a la municipalidades para obtener y disponer de sus recursos.”⁵⁹

Los ingresos municipales son el resultado de la aplicación de disposiciones de carácter legal emitidas en ejercicio de la función legislativa y concretamente de la aplicación del principio de legalidad por parte del Organismo Legislativo, para el caso de los impuestos y arbitrios; y del ejercicio de su facultad cuasi legislativa por parte de la Corporación Municipal, al fijar las tasas por servicios públicos locales, aportes compensatorios o contribuciones por mejoras, o proponer la creación de arbitrios al Congreso de la República por medio del Organismo Ejecutivo.

Debe tomarse en cuenta que la facultad cuasi-legislativa de la Corporación Municipal tiene su límite en lo que permite hacer el Código Municipal u otras disposiciones legales de carácter ordinario emitidas por el Congreso de la República. Como se indicó los ingresos municipales son el resultado de la aplicación de disposiciones de carácter legal, comprendiendo éstas los planes de Arbitrios y los Impuestos que el Gobierno Central recauda y transfiere parte de ellos, de acuerdo a las leyes específicas.

⁵⁹ Gálvez Bórrela, Víctor. **Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financieras de las municipalidades.** Pág. 137.



Los ingresos municipales se pueden agrupar en dos grandes rubros en función de la fuente que los origina:

- a) Carácter o naturaleza tributaria, dentro de los que tenemos a los de carácter tributario local y de carácter tributario compartido.
- b) Los de carácter o naturaleza no tributaria.

4.11.1. Ingresos de naturaleza corriente o local

El autor Freire Milla Richard, menciona que “estos ingresos se clasifican en recursos de carácter tributario y no tributario. Los ingresos tributarios son las prestaciones u obligaciones comúnmente en dinero originadas en el ejercicio del poder de imperio que tiene el estado para establecer gravámenes, con el objeto de obtener y disponer de recursos para el cumplimiento de sus fines.”⁶⁰ Su base legal la encontramos en el Principio de Legalidad, ya descrito y contenido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República y en los Artículos tres y nueve del Código Tributario. En esta clase se incluyen impuestos, arbitrios, y contribuciones especiales.

4.11.2. Transferencias gubernamentales o direccionadas

El autor Ruiz Cuesta Delia Antonieta, menciona “que las transferencias direccionadas son aquellas que reciben las municipalidades del Gobierno Central, pero está

⁶⁰ Freire Milla, Richard. **Los retos del gobierno urbano**. Pág. 170.



condicionado su destino o uso por mandato contenido en la Constitución Política de la República o en las Leyes ordinarias.”⁶¹

La razón de ellas, estriba en que el constituyente o legislador consideró importante que dentro del proceso de descentralización fiscal al trasladarse determinados recursos financieros del Gobierno Central a otros entes estatales, en este caso, las municipalidades, a estos recursos se les diera una dirección o destino específico. El propósito es que invirtieran en programas y proyectos dentro de los sectores de salud y educación, por considerarse la atención de estos sectores como prioritarios para el logro del fin supremo del Estado, así como para la realización de obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Las principales transferencias a las municipalidades podemos encontrar las siguientes:

- a) El aporte o situado constitucional. La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 257, norma lo relacionado con el situado constitucional conocido como diez por ciento; estableciendo una asignación para las municipalidades y ordenando al Organismo Ejecutivo incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Esta asignación es distribuida entre las todas las municipalidades. El monto asignado para cada una de las municipalidades en concepto de situado Constitucional, se convierte en un 100%

⁶¹ Ruiz Cuesta, Delia Antonieta. **Organización del Departamento Financiero para Municipalidades de Primer Categoría.** Pág. 77.



el cual debe usarse de la siguiente manera: 10% para gastos de funcionamiento. Y el 90% en programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura, y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

- b) IVA-Paz. Dentro del desarrollo de las negociaciones del proceso de paz, se introducen reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado IVA. Específicamente el Artículo 10 literal número 1.
- c) Impuesto sobre Circulación de Vehículos. Por medio de este impuesto se grava la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos en el país.
- d) Impuesto del Petróleo y sus Derivados. Esta transferencia regulada por el Artículo 23 de la Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, establece que del monto del impuesto que se recaude por concepto de gasolina superior y gasolina regular, el Ministerio de Finanzas Públicas destinará, para ser distribuido directamente entre todas la municipalidades del país.
- e) Impuesto Único Sobre Inmuebles. I.U.S.I. Este impuesto se encuentra actualmente regulado en la Ley Impuesto Único Sobre Inmuebles, que establece un impuesto único anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República de Guatemala. el cual establece que el impuesto y multas a que se refiere la presente ley, corresponde a las municipalidades del



país, para el desarrollo local, y al Estado para el desarrollo municipal.

4.11.3. Ingresos de carácter no tributario

En este grupo tenemos todos aquellos ingresos provenientes de fuentes no impositivas que contienen el concepto de contraprestación directa de un servicio o beneficio por parte del usuario o beneficiario de la obra municipal. Estos ingresos no tributarios son los que el Concejo Municipal puede fijar, establecer o modificar en forma directa, mediante una ordenanza o reglamento, que después de aprobada debe ser publicada en el Diario Oficial. Como por ejemplo tenemos los siguientes.

- a) Tasas administrativas: certificaciones, licencias municipales, extensión de cédulas y registros varios.
- b) Tasas por servicios: canon de agua, rastro, extracción de basuras.
- c) Rentas: por alquilar o aprovechar para uso privado bienes municipales, arrendamiento de locales, terrenos.
- d) Frutos o Productos: por compra o aprovechamiento de lo que producen terrenos municipales: astilleros, canteras, viveros.
- e) Contribuciones por mejoras: por el beneficio que recibe un inmueble por las obras de urbanización que hace la municipalidad que mejoran las áreas o



lugares en donde están situados los inmuebles; el propietario o poseedor da un aporte compensatorio por la obra realizada: drenaje, adoquín, pavimento, bordillo, banquetas.

- f) Multas: por infracciones administrativas cometidas en contra de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos o disposiciones municipales.

4.12. Clasificación de los egresos municipales

La Ley orgánica del Presupuesto establece en su Artículo 12, que en los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno, que permita identificar la producción de bienes y servicios de los organismos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento. De acuerdo a la Ley también establece que los grupos de gastos contenidos en los presupuestos de egresos del Estado, expresan la especie o naturaleza de los bienes y servicios que se adquieren, así como la finalidad de las transferencias y otras aplicaciones financieras, se podrán establecer grupos de egresos no imputables directamente a programas. No habrá grupo de gasto que no esté representado por una cifra numérica.

Debe tomarse en cuenta que, los montos asignados en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado no obligan a la realización de los gastos correspondientes, éstos deben efectuarse en la medida en que se van cumpliendo los



objetivos y las metas programadas. La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria a aplicar y los clasificadores de ingresos y egresos que serán utilizados.

Asimismo indica que el presupuesto de egresos, contendrá todos aquellos gastos que estima se devengarán en el periodo, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo de caja.

4.12.1. Clasificación de egresos por tipo de programa

Derivado de las disposiciones de la Constitución Política de la República, del Código Municipal y de la Ley Orgánica del Presupuesto, el presupuesto de egresos se estructura en tres programas. a) De funcionamiento, b) De inversión, c) De deuda.

- a) Programa de funcionamiento: pertenecen a éste los programas llevados a cabo directamente por las municipalidades y cuya finalidad es el funcionamiento y la prestación de los servicios internos de la misma, sean estos administrativos o técnicos.

- b) Programa de inversión: este programa está constituido por los proyectos específicos de formación de capital físico, tales como construcciones de cualquier clase, la compra de maquinaria, equipo terrenos y edificios, y por la inversión financiera, tal como la compra de valores.



- c) Programa de deuda: este programa se integra con los subprogramas cuyo objetivo es atender la amortización del capital de la deuda pública interna, el pago de intereses de la misma, y los gastos que su servicio ocasione, así como las deudas que contraigan con personas o entidades privadas.

4.12.2. Clasificación de egresos por objeto específico del gasto

La clasificación por objeto del gasto constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público, aplica en el desarrollo de las actividades que realiza para el cumplimiento de sus fines y objetivos. Tomando en cuenta que las municipalidades son parte integrante del sector público.

La finalidad principal que cumple la clasificación por objeto específico del gasto, es la de servir de instrumento eficiente para la administración presupuestaria, mostrando que cantidad de dinero gastará cada municipalidad y que bienes y servicios y bienes dentro de un marco conceptual, tomando en cuenta su naturaleza, clase derivación y utilización.

En otras finalidades de la clasificación por objeto del gasto, puede mencionarse:

- a) Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones financieras previstas.



b) Permite ejercer el control interno y externo de las negociaciones del sector público.

c) Proporciona información sobre los requerimientos de bienes y servicios que demanda el sector público para una eficiente gestión administrativa.

CAPÍTULO V



5. Finanzas municipales y su Implcación en el proceso de desarrollo integral del municipio

Conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines. Ministerio de Finanzas Públicas. Manual de Administración Financiera Integrada Municipal.

5.1. Falta de organización del concejo, en administrar el aporte constitucional

Como se mencionó en el capítulo IV, que las principales transferencias a las municipalidades podemos encontrar: el aporte Constitucional, IVA-Paz, Impuesto de Circulación de Vehículos, el Impuesto Derivados del Petróleo, y el Impuesto Único Sobre Inmuebles, y que la Constitución Política de la República en su Artículo 257 indica la asignación a las municipalidades. Y que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en 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 mejoren la calidad de vida de los habitantes, el diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.



El Artículo 118 del Código Municipal, indica la asignación constitucional y serán distribuidos a las municipalidades del país en forma bimensual conforme a los criterios del Código. El Artículo 119 del Código Municipal establece los criterios para la distribución de la asignación constitucional y son los siguientes:

1. El 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio; o sea que el municipio que tenga más población obtiene más recursos.
2. El 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades. Este criterio es el más ecuánime por ser distribuido en parte iguales a todas las municipalidades sin tomar en cuenta condiciones o parámetros.
3. El 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal. Esto se aplica tomando en cuenta el ingreso de cada persona, lo cual motiva a que una población se desarrolle la actividad económica, porque entre más ingreso por persona mayor es el aporte que se va a recibir.
4. El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos. O sea que en los municipios que tengan más aldeas y caseríos, mayor es el aporte a recibir, porque es lógico que habiendo más aldeas y caseríos habrá más población y por lo consiguiente las necesidades son mayores.
5. El 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per-cápita



ordinario de cada jurisdicción municipal. O sea que son los municipios donde perciben menos ingresos en cuanto a arbitrios, tasas, rentas y contribuciones, reciben mayor aporte constitucional, considero que esto es con el propósito de compensar a los municipios que tienen poca actividad económica.

5.2. Destino del aporte constitucional

Las acciones del proceso de desarrollo tienen su efecto en una estructura determinada, compuesta por personas, bienes físicos, costumbres, regulaciones, etc. que interrelacionados conforman el sistema económico social. Los medios para alcanzar el equilibrio económico y social son múltiples y diversos; entre otros podemos mencionar los siguientes: Crecimiento económico; mejoramiento de la calidad de vida; seguridad; mayor participación; cambios institucionales; cambios estructurales; independencia económica.

La separación entre infraestructura y servicios públicos, que hace la Constitución Política de la República de Guatemala, se debe a la importancia de ambos para el desarrollo económico-social del municipio y a dejar clara la relevancia de los servicios públicos cuya prestación es el fin primordial de la institución municipal.

La calificación de la infraestructura y servicios públicos, ambos conceptos complementarios, que deba construir la municipalidad con fondos del aporte Constitucional, depende de la valoración que haga la misma en el momento oportuno, en coordinación con los Consejos de Desarrollo en los niveles correspondientes.



Los principales ámbitos donde se desenvuelve el proceso de desarrollo son, el social y el económico. No puede hablarse de un proceso de desarrollo económico como algo aislado de un proceso de desarrollo social. Lo social y lo económico al mismo tiempo, constituyen el ámbito más importante de la infraestructura para el desarrollo. Las poblaciones en diferente forma, tienen la necesidad de la creación de los servicios públicos cuando no existen, y de la ampliación y/o mejoramiento de los mismos.

Para el jurisconsulto Serra Rojas Andrés, menciona que los servicios públicos “son una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente y regular, a falta de iniciativa privada suficiente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural, que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público.”⁶²

Las necesidades tienen su origen en la carencia, ineficiencia y baja calidad de los servicios que deben ser prestados a la población, en cuanto a salud, vivienda, recreación, transporte, agua potable.

El autor Soto Ramírez Carlos Arturo, expone “que la identificación de las necesidades del municipio, la municipalidad debe recopilar información y contar con datos que constituyen el perfil mínimo de las obras que demanda la población; para ello, es indispensable que exista una comunicación constante a efecto de que sean los propios vecinos quienes manifiesten los problemas que enfrentan, así como las necesidades

⁶² Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág.259.



que las comunidades necesitan.”⁶³

Es conveniente elaborar un listado de las necesidades detectadas y los problemas encontrados, para contar con la información necesaria a fin de inventariar, clasificar las necesidades, asimismo, identificar los proyectos y formular los perfiles correspondientes. Con el listado de necesidades presentadas por la población principalmente a través de grupos organizados que la representan y que no han podido ser resueltas por los vecinos se hará un primer análisis agrupando las necesidades presentadas como ideas, luego se clasificarán las necesidades, tomando en cuenta las que satisfagan una demanda productiva y las que satisfagan una demanda social.

Esta clasificación es necesaria y debe llevarse a cabo antes de la etapa de priorización ya que permite tener control de la información que se obtenga, la cual servirá de base para orientar los recursos de la municipalidad hacia la atención inmediata de aquellas necesidades detectadas, que por su servicio a la colectividad urgen acciones concretas, para tener un mejor desarrollo integral en el municipio y que todo se haga conforme las leyes y no conforme a los que ejercen poderes en el ámbito local.

5.3. Propuesta de la administración de las finanzas municipales

Lo que se pretende en este estudio es configurar un modelo de gestión integral, para un mejor progreso, y mejores condiciones de vida en el municipio de San Juan Sacatepéquez, departamento de Guatemala, lo difícil es concretarlo y llevarlo a la

⁶³ Soto Ramírez, Carlos Arturo. **El municipio como gobierno local en Guatemala**. Pág. 93.



práctica. Por ello con el estudio realizado se determinó, la causa principal de la mala administración de las finanzas municipales, esto se debe a que los poderes en el ámbito local ejercen influencias y presión en el gobierno municipal, y también a la falta de un plan de trabajo en las que se establezcan un orden de necesidades básicas prioritarias en el municipio, y así cumplir con sus funciones. Por ello para una mejor comprensión se hace un análisis de la situación actual del municipio, y una propuesta de la administración de las finanzas municipales.

Se debe primero de establecer la definición de administración: la cual consiste en una serie de actividades que se desarrollan para alcanzar un fin. También debemos de establecer los pasos de la administración:

- a) La planificación, significa ver hacia el futuro, fija con precisión lo que se va hacerse, la planeación consiste, por lo tanto en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo.
- b) La coordinación, significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en la coordinación se deben de obtener todos los recursos necesarios para llevar a cabo lo que se tiene propuesto.
- c) La Organización, es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo. Además es asignar las tareas a cada una de las personas.
- d) Dirección, significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por



el administrador.

- e) Ejecución, significa llevar a cabo las tareas que le han designado.
- f) El control, es un paso de la administración que consiste en evaluar constantemente y verificar que se están realizando las tareas programadas y en su caso tomar medidas de corrección.

La influencia de la planificación la podemos llevar en el tiempo hasta donde sea posible, el horizonte del planteamiento se diferencia por ser de corto, mediano y largo plazo. La influencia de la organización municipal debe llegar a toda la extensión de su territorio y al conjunto de la población que en él se asienta. Desde la municipalidad se puede y se debe de incidir en el desarrollo y evolución de la comunidad a través de la planificación. Sin embargo considero que aunque se tenga un plan de trabajo bien desarrollado, las influencias de los diferentes sectores; ejercen presión en el gobierno local, entonces se favorece a grupos privilegiados en detrimento de las necesidades de la población.

Se debe trabajar para que las administraciones municipales sean eficientes, eficaces y sobre todo transparentes, comprometidos con la necesidad de mejorar la calidad de vida de toda la población, también deben de asumir un papel de liderazgo en pro del desarrollo local.

Para enfrentar con éxito estos retos las autoridades municipales deben de conocer aspectos fundamentales del gobierno municipal; sin embargo, se considera que estos



no tiene conocimiento de la realidad del municipio, porque en las comunidades son diferentes las necesidades que se tienen; antes de tomar posesión al cargo deben obligatoriamente elaborar un plan de desarrollo de acuerdo a las necesidades de la población.

Las autoridades municipales deben conocer aspectos fundamentales del gobierno municipal, porque es cierto que la Constitución Política de la República y el Código Municipal, entre los requisitos para optar al cargo de Alcalde, Concejal o Síndico, no establece una profesión académica, se debe considerar que todo funcionario municipal debe tener por lo menos una formación académica mínima, porque no se puede dejar en manos de personas sin el debido conocimiento y experiencia para gobernar a un municipio, a esto se debe que la mayoría de municipios están sin una adecuada administración por la falta de profesionalismo en el gobierno municipal. La institución encargada de dar asesoría, capacitación, asistencia financiera y técnica, le corresponde al Instituto de Fomento Municipal.

Otro de los problemas a tratar es que el Concejo Municipal asume el cargo sin contar con detalle de la información financiera y consolidación de la deuda municipal debidamente respaldada, ello da lugar a que la nueva gestión tenga serios problemas para cumplir con los compromisos financieros heredados por falta de documentos, desorden o pérdida de los mismos.

El gobierno municipal debe de transparentar la administración financiera, el punto de partida es conocer las normas y procesos propios del tema, a través de las finanzas



municipales tiene una gran estrategia para el logro de la visión, misión, objetivos y metas contempladas en los planes de desarrollo del municipio, porque para lograr el desarrollo es necesaria la organización y participación de la sociedad en su conjunto, principalmente de los sectores excluidos, por ello que el gobierno municipal, tendrá que administrar en el futuro las finanzas municipales apegado a la ley.

También es necesaria la modernización de la administración municipal, es decir que se debe tener todas las cosas al día, de acuerdo con los avances de la técnica o de la ciencia y con la exigencia de mejorar la calidad de los servicios. La modernización no es un fin en sí mismo, si no es un medio para cumplir con las tareas del gobierno municipal. Para modernizar la administración municipal deben tomarse en consideración las posibilidades económicas de la municipalidad y las prioridades en cuanto al gasto, es decir cuáles son los gastos más urgentes y necesarios que tiene que realizar la administración municipal. Entre los aspectos se puede contemplar en materia de modernización administrativa las siguientes:

- a) Mejorar los ambientes de trabajo
- b) Mejoramiento del equipo de oficinas
- c) Limpieza, decoro y protección del medio ambiente
- d) Automatización de procesos



e) Capacitación del personal

f) Y la más importante que considero, es la Oficina Municipal de Planificación.

La Oficina Municipal de Planificación, para la modernización de la administración municipal es importante la unidad técnica en forma unilateral o con el apoyo de otras instituciones de desarrollo, con el propósito de apoyar al gobierno municipal en la toma de decisiones, esta oficina presta asesoría y asistencia técnica a la municipalidad en la planificación tanto en su ámbito interno, en la búsqueda de optimizar los recursos municipales, como en la planificación del desarrollo integral del municipio.

La misión de esta oficina es constituirse en el soporte técnico administrativo de la municipalidad en los procesos de planificación de la inversión pública, a fin de contribuir a mejorar el nivel de vida de los habitantes del municipio.

El eje central de la Oficina Municipal de Planificación es la planificación participativa, lo cual se hace operativa a través de:

a) El diagnóstico, consiste en la recopilación de la información básica y el análisis de la problemática existente al momento de ser realizado, se trata del análisis de problemas reales.

b) El plan de desarrollo integral del municipio, es un instrumento técnico político que integra la visión del municipio, que desea ser alcanzada en un periodo



determinado de tiempo de acuerdo al consenso logrado entre la municipalidad, las instituciones y organizaciones con presencia en el municipio y la población.

- c) El plan de inversión municipal, está conformado por los proyectos que harán viable el logro de los objetivos del plan de desarrollo integral municipal.
- d) Perfiles de proyectos. Este es el documento que presenta la naturaleza de un proyecto, sus objetivos, tamaño y forma; asimismo explica quiénes son los beneficiarios, los costos en que se tendrá que incurrir, el financiamiento, la manera en que se va ejecutar y quienes son los responsables.
- e) El plan operativo anual, es un instrumento técnico de planificación de la municipalidad, su objetivo es aprovechar de manera eficiente los recursos disponibles de la municipalidad.

Con ésta propuesta se tendrá un gobierno local eficiente y eficaz, para la administración de las finanzas municipales, porque no va haber democracia sin información, ni transparencia administrativa.

5.4. Elementos básicos a tomar en cuenta para tratar el tema finanzas municipales

De acuerdo al documento denominado Finanzas Municipales elaborado por el proyecto Voz, Voto y Desarrollo local de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) sobre la



importancia de tomar en cuenta algunos elementos que permitirá principalmente a las autoridades el manejo y uso eficiente de los recursos financieros de la municipalidad.

Estos elementos son los siguientes:

- Las normas y procedimientos que se aplicarán en la constitución, administración e inversión del patrimonio municipal.
- Los procesos de recaudación o cobro; así como de reducción de morosidad (falta de pago o atraso de los vecinos).
- Los gastos que se harán durante el año.
- La capacidad de pago, para determinar los límites en materia de endeudamiento.
- Que los servicios públicos sean autofinanciables.

5.5. Presupuesto

Presupuestos Participativos, Instrumentos de Participación y Control Ciudadano elaborado por Acción Ciudadana una organización no gubernamental que, presupuestar significa proyectar la adaptación de los recursos financieros a las necesidades humanas. Es decir, que un presupuesto puede ser definido como una serie de objetivos a lograr con precios establecidos.

5.6. El presupuesto municipal

El presupuesto municipal expresa de manera formal, escrita y planificada, los ingresos que la municipalidad considera que podrá obtener y los gastos o egresos que estima realizar en el mismo periodo. El mismo contiene decisiones políticas relativas a ingresos y gastos municipales (en qué se gastará y de dónde saldrán los recursos).

El presupuesto municipal es un instrumento que materializa con recursos financieros el plan operativo anual (plan anual de obras y servicios). En otras palabras, expresa cuánto se gasta y qué hay que pagar para las obras y el funcionamiento de la municipalidad.

5.7. ¿Para qué sirve el presupuesto municipal?

Las Finanzas Municipales plantea que el presupuesto municipal deber servir como:

- Instrumento de política municipal que consiste en la expresión financiera de las decisiones políticas tomadas por el Concejo Municipal, encaminadas a buscar el bien común de todos los habitantes del municipio.
- Instrumento de planificación que permita programar adecuadamente la utilización de los recursos, ante la acumulación de necesidades y demandas comunitarias.



- Instrumento de administración como base del quehacer de la municipalidad durante el ejercicio fiscal.
- Instrumento de control, lo cual exige la realización de acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos municipales.
- Instrumento de transparencia en donde permite que la población pueda conocer cómo se manejan los ingresos y gastos municipales.

5.8. Presupuesto de egresos

Por otra parte se tienen los egresos posibles de realizar, los que son autorizados y se presentan clasificados en gastos en base a los siguientes rubros:

5.8.1. Funcionamiento

Están conformados por las asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa o técnica, para la producción de bienes o la prestación de servicios, y las orientadas a mejorar cualitativamente el recurso humano y proveerlo de los servicios básicos. Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. 2,005.



5.8.2. Gastos de administración (Gastos en Recurso Humano)

A este tipo de gasto pertenecen las erogaciones de los programas del sector público, que están destinados a apoyar la producción de bienes o servicios que la población demanda para su desarrollo, sean éstos administrativos o técnicos. En este tipo de gasto se incluyen los gastos corrientes o de funcionamiento destinados a mejorar cualitativamente el recurso humano, por lo general, mediante programas de educación, ciencia y cultura, salud y asistencia social; y trabajo y previsión social, en el entendido que, al capacitar el recurso humano y proveerlo de los servicios sociales básicos, se están sentando las bases para mejorar el factor más dinámico de la producción: el factor trabajo.

Se incluyen en esta clasificación, los gastos de categorías programáticas actividades, que cumplen las finalidades y funciones siguientes: Salud y asistencia social; trabajo y previsión social; educación; cultura y deportes; Ciencia y tecnología; agua y saneamiento; vivienda; desarrollo urbano y rural; medio ambiente; otras actividades de servicios sociales.

5.8.3. Inversión

Según el Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas (Pág. 69), estas constituyen componentes de inversión, la formación bruta de capital fijo programada como inversión física, las transferencias de capital y la inversión financiera,



cuyos créditos presupuestarios se encuentran asignados en:

1. Inversión física

El mismo manual, plantea que este tipo de inversión se considera como los gastos para la inversión de las distintas entidades del sector público, mediante la ejecución de proyectos y obras específicas, que deben derivar del Programa de Inversiones públicas. Los proyectos expresan la creación, ampliación o mejora de un medio de producción durable. Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección y fiscalización, etc.) y obras complementarias que conforman la unidad productiva.

2. Transferencias de capital

Se incluyen en este tipo de gasto las erogaciones con cargo destinadas a la formación de capital, a través de organismos, instituciones u organizaciones no gubernamentales. Incluye todo desembolso financiero destinado a la formación de capital a través de entidades, organismos o instituciones u organizaciones no gubernamentales, sean éstos de carácter constitucional o no. Pueden estar destinadas a aumentar la capacidad instalada de las empresas públicas.

3. Inversión financiera

Se incluyen en este tipo de gasto las erogaciones que el sector público no empresarial



destina a: participaciones de capital, adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, así como de instituciones nacionales e internacionales y la concesión de préstamo a corto y largo plazo, de carácter reintegrable, otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda.

4. Deuda pública

De acuerdo al Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala elaborado por la Dirección Técnica del Presupuesto, la deuda pública, comprende los egresos destinados al pago de intereses, comisiones, servicios y amortización de la Deuda Pública Interna y Externa, así como, para la disminución de pasivos de cualquier índole. Se abre con igual denominación.

5.9. Las Etapas del proceso presupuestario municipal

El proceso presupuestario según el folleto "Las Finanzas Municipales" elaborado por el proyecto Voz, Voto y Desarrollo Local de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), se divide en las siguientes grandes etapas que son:

5.9.1. Formulación

El Concejo Municipal define las políticas presupuestarias. La Alcaldía estima los ingresos y proyecto los gastos. El Concejo Municipal discute y aprueba antes del 15 de diciembre con el voto favorable de dos terceras partes el presupuesto para el año



siguiente.

5.9.2. Ejecución

Las unidades de la Alcaldía recaudan los ingresos y realizan los gastos previstos en el presupuesto con base en una programación trimestral. El Concejo Municipal puede modificar el presupuesto con el voto favorable de dos terceras partes.

5.9.3. Información

El Alcalde informa trimestralmente al Concejo Municipal y al Consejo Municipal de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria. El informe se pone a disposición de las comunidades a través de los Alcaldes Auxiliares.

5.9.4. Liquidación

Se elabora un informe sobre la ejecución presupuestaria que se envía a la Contraloría General de Cuentas, al INFOM y al Congreso de la República. Si se inicia el ejercicio fiscal siguiente sin estar aprobado el nuevo presupuesto, regirá el del año anterior, el cual podrá ser modificado por el Concejo Municipal (Artículo 131 Código Municipal).

5.10. Enfoque transversal de género en el presupuesto municipal

La Secretaría Presidencia de la Mujer (SEPREM) a través del Manual del Clasificador



Presupuestario de Género, lo considera este aspecto como un eje estratégico fundamental de la política presupuestaria, en lo relativo al cumplimiento de los compromisos gubernamentales a favor de las mujeres. El propio reconocimiento de éstas como beneficiarias de programas y recursos, así como la inclusión de la transversalidad de género como eje de la política, constituyen elementos trascendentales que pueden inducir cambios importantes en los mismos patrones económicos, sociales, políticos y culturales.

La atención de las prioridades de las mujeres requiere de un enfoque presupuestario con transversalidad de género; enfoque que por un lado debe permitir la visibilización de las mujeres, y por otro su consideración como beneficiarias de políticas, programas, metas de ejecución y asignaciones financieras. Es decir, la "transversalidad" debe reflejar un enfoque según el cual los distintos sectores gubernamentales, y por extensión las diversas instancias del estado, deben considerar de manera prioritaria los intereses, necesidades y aspiraciones de las mujeres guatemaltecas. Ello supone disponer e incluir los procedimientos para considerar las desigualdades de género en las actividades regulares de la institución.

La adopción de criterios de género en la formulación del presupuesto público debe tender a crear condiciones para introducir el enfoque de género como eje fundamental en el proceso de planificación, programación y presupuestación a corto, mediano y largo plazo, así como a promover la equidad entre mujeres y hombres.



5.11. Bases legales para el manejo transparente y probo de las finanzas Municipales

Las finanzas municipales son el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el patrimonio del municipio, constituyen ingresos municipales los recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del organismo ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines.

5.11.1. La auditoría fiscal

Una de las maneras para lograr la transparencia en el uso y manejo de los recursos financieros de la municipalidad, es través de la auditoría fiscal, ésta corresponde por mandato constitucional ejercerla a la Contraloría General de Cuentas, la que deberá velar por la probidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión municipal. La municipalidad debe rendir cuentas ante la Contraloría al hacer el corte de caja de cada mes, dentro de los cinco primeros días del mes siguiente. Esto se hace mediante el formulario 200-b, caja fiscal. Mientras que la Contraloría ha emitido normas generales de control interno, las cuales deben ser respetadas por la municipalidad para no ser objeto de sanciones.

5.11.2. La auditoría social

Otra de las formas, es mediante la realización de la auditoria social, lo cual está fundamentado principalmente en el Código Municipal y la Ley de Consejos de



Desarrollo principalmente en los siguientes Artículos: Artículo 2 Código Municipal.

Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. Artículo 17. Código Municipal. Derechos y obligaciones de los vecinos. Inciso g) Los vecinos tienen el derecho de ser informados regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley.

Artículo 60. Código Municipal. Facilitación de información y participación ciudadana. Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Artículo 135. Código Municipal. Información sobre la ejecución del presupuesto. Para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el Consejo Municipal de Desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.

Artículo 14. Ley de Consejos de Desarrollo. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Inciso f). Los consejos comunitarios de Desarrollo tienen facultad de dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario priorizados por la comunidad, así como verificar su cumplimiento. También pueden proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las



entidades correspondientes, y exigir su cumplimiento, al menos que se demuestre por parte de la municipalidad que las medidas correctivas propuestas no son viables.

5.12. Reglas de oro para el buen manejo de las finanzas municipales

Si bien es cierto que la municipalidad es una institución autónoma, también es cierto que es una entidad estatal, de derecho público, lo que significa que tiene funciones asignadas por ley y que forzosamente debe cumplir. Asimismo, debe cumplir las reglas básicas de administración que rigen el sector público. Como institución estatal, la actuación de sus autoridades, funcionarios y empleados está sujeta a la ley. Por lo tanto, hay actos que por ningún motivo se pueden hacer, pues se cae en responsabilidad administrativa, civil o penal.

5.12.1. Para los ingresos

- Cobrar ingresos fundamentados en base legal, de acuerdo al Código Municipal en su Artículo 101, lo cual prohíbe la percepción o cobro de ingresos que no hayan sido aprobados previamente por el Concejo Municipal.
- Tener voluntad de cobrar arbitrios y tasas, lo cual la municipalidad debe hacer cumplir las leyes relacionadas con los arbitrios. No puede dejar de cobrarlos.
- Fijar tasas justas y equitativas, se establecen de acuerdo a la función de los



costos de operación y mantenimiento del servicio.

- Evitar subsidios onerosos de los servicios, esto sucede cuando no se cobra las tasas por los servicios o bien, si se cobran, no se calcula correctamente lo que debe pagar el usuario, sino que se fija de manera antojadiza.
- Recuperar los costos de operación y mantenimiento. Para ello, si se trata de servicio de agua, puede por ejemplo instalar medidores y establecer una política de tarifas diferenciadas (uso doméstico, comercial o industrial).
- Llevar registros actualizados de contribuyentes y usuarios de los servicios en donde conste la información de los vecinos afectos al pago de los arbitrios y de las tasas, cobertura de servicios públicos. El catastro municipal es un instrumento idóneo para esto.

5.12.2. Para los egresos

- Verificar previamente la existencia de renglón de gasto y disponibilidad monetaria. El hacer un pago sin renglón presupuestario o sin disponibilidad monetaria es sancionado por la Contraloría General de Cuentas con multa equivalente al 5 % del valor del gasto (Artículos 3 y 83 de la Ley de Contrataciones del Estado); y con otra multa que oscila entre Q. 2,000.00 y Q. 10,000.00 por incumplimiento de las normas de control interno (artículo 39 de la



Ley Orgánica de la Contraloría).

- Hacer compras o contratos cumpliendo los procedimientos legales. Respetando además los límites establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado (compra directa, cotización o licitación). No está permitido el fraccionamiento de las compras.
- Documentar y registrar debidamente los gastos e ingresos. Todo ingreso o gasto debe ser documentado y registrado inmediatamente en la ejecución del presupuesto y en la contabilidad. El no hacerlo es sancionado con multa (Artículo 39, numeral 22, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas).
- Programar la inversión a partir de procesos de planificación participativa, tomando como base que la participación es el mejor camino para solucionar los problemas de la comunidad y del municipio.

5.12.3. Para endeudamiento

Pignorar ingresos o bienes con base en un programa de recuperación, consiste cuando se pignoran ingresos o bienes del municipio, se debe tener un programa de recuperación. Es necesario determinar, mediante un estudio técnico, si el servicio que se va a instalar es auto-financiable y, por lo tanto, permitirá recuperar el costo de construcción, operación y mantenimiento. Además, tal endeudamiento no debe exceder



la capacidad de pago de la municipalidad.

5.13. Presupuesto participativo

Es una de las principales herramientas de un proceso concertado de gestión local. Es también el acuerdo social realizado; que expresa la democratización municipal de decisiones y uso de recursos. Es un programa de apoyo a la economía local, por medio de éste se posibilita a la municipalidad a actuar como promotor y facilitador de la generación de iniciativas que estimulen el desarrollo económico de la población. Gonzáles, Mario Anibal, Fundación Frederich Ebert. Presupuesto Participativo Municipal (propuesta)

Los Presupuestos Participativos es un programa orientado a acercar la Administración Local a la ciudadanía, orientar la política hacia lo público y tratar de hacer al ciudadano y ciudadana más consciente de la ciudad que habita. No es la representación, sino la participación directa del núcleo y la forma de los Presupuestos Participativos, esto es, ciudadanía con capacidad y derechos para pensar, proponer, decidir y actuar. Izquierda Unida de Valladolid. Presupuestos Participativos, documento de presentación para la Jornada sobre Presupuestos Participativos, mayo de 2002.

5.14. Principios básicos de los presupuestos participativos

De acuerdo a la misma teoría planteada por la organización de Valladolid (Izquierda Unida de Valladolid), que los presupuestos participativos cuentan con una serie de



principios comunes, tanto políticos como organizativos.

5.14.1. Principios políticos

- Se busca la creación de una esfera pública no estatal (no municipal en nuestro caso) de decisión: La distancia entre las instituciones y los ciudadanos se reduce al existir un marco de convergencia de ambos niveles.
- Se redefinen los conceptos de ciudadanía y democracia: No es sólo un aumento cuantitativo de las posibilidades de participación política, sino que es un salto cualitativo, que rompe con la rigidez del principio representativo.
- Se consigue una toma de conciencia de la ciudadanía (evolución política del sujeto): Los ciudadanos encuentran de pronto una mayor posibilidad de incidir en los asuntos colectivos. Se toma conciencia de la importancia de los problemas comunes.
- Se refuerza el tejido social por dos vías tanto creando un espacio de decisión colectiva (que rompe radicalmente con la tendencia al individualismo), como apoyándose en las redes sociales ya existentes para afianzar su funcionamiento.
- Hay un nuevo punto de partida para la legitimidad representativa: no se trata ya simplemente de que aquel que fue elegido por sufragio pueda actuar como le



parezca oportuno en las instituciones (siguiendo más o menos el programa presentado), sino que la confianza otorgada se acompaña y se supedita a la voluntad popular manifestada de manera casi continua.

5.14.2. Principios organizativos (que no dejan de pertenecer a lo político)

- Se conjugan participación y representación: Si bien la capacidad de decisión se circunscribe casi exclusivamente a la participación popular, se mantiene un cierto peso institucional en todo el proceso.
- Las organizaciones vecinales preexistentes, juegan un papel fundamental en la implantación de la propuesta: Tanto para coordinar, como para orientar el trabajo en el sentido más correcto por su experiencia anterior.
- Se basa en los principios de descentralización y sectorización: Es, en primer lugar, un proceso de decisión que surge desde la base, desde las asambleas vecinales constituidas en base a un criterio territorial. A su vez, el trabajo parte en un principio de una delimitación de preferencias sectoriales (educación, infraestructuras, cultura.). De la coordinación entre un plano y otro acabará resultando un plan de inversiones concretas.
- El punto de partida es el trabajo en asamblea (con más o menos ayudas técnicas o de asesoramiento): Es decir, no se limita a reuniones consultivas con vecinos,



con sus representantes. El punto de partida, son, como hemos dicho, las asambleas vecinales que elevan sus propuestas decididas de manera absolutamente autónoma.

- Son los propios ciudadanos los que determinan cómo debe ser el proceso: El Reglamento es revisado anualmente en las primeras reuniones, para ir superando las deficiencias con las que se encuentran en la práctica.
- Tienen esencial importancia los principios de programación y control: Los ciudadanos marcan en primer lugar sus preferencias, que acaban plasmándose en un programa presupuestario completo y se realiza una labor de seguimiento de la ejecución de dicho presupuesto.
- Hay un doble proceso: de lo general a lo concreto y de lo concreto a lo general: Se determinan cuáles son las principales inquietudes (infraestructuras, educación.), para luego definir qué inversiones concretas se quieren en la zona. Posteriormente se pasa ya a marcar las prioridades entre las inversiones propuestas en todas las zonas, y las grandes inversiones a nivel general.
- Son necesarias fórmulas de dinamización social: Hay que tener en cuenta que se parte de un trabajo entre muchas personas no habituadas a la toma de decisiones colectivas, y mucho menos a la elaboración propositiva en asambleas.



5.15. Los objetivos del presupuesto participativo

- Instrumentar participación en la gestión local de todo el proceso del presupuesto
- Generar confianza a través de sistemas de auditoria social
- Programar el gasto público de acuerdo a prioridades de la población.

5.16. Lo Innovador en el presupuesto participativo

- El presupuesto participativo está abierto al cambio permanente (cambio ágil)
- Su reglamento refleja modificaciones y mejoras permanentes
- Es un proceso político de generación de conciencia ciudadana, por medio del cual la población aprende que existen problemas que desbordan la esfera municipal, contribuyendo a buscar otras salidas otras salidas financieras
- Que no es suficiente afectar el presupuesto del Estado para resolver problemas locales, de financiamiento de obras y servicios
- Favorece la fluidez de la información
- Permite la concertación y democratización en el uso de los recursos



- Establece redes de comunicación, donde la información es generada y retroalimentada por los participantes, lo que permite una adecuada priorización y ejecución de las necesidades del municipio.
- Facilita redes de relaciones sociales en las que los compromisos asumidos por el gobierno local y la gente, pueden establecer sanciones morales, legales o presentar correctivos, según lo permita la legislación correspondiente y la práctica del lugar.

5.17. Condiciones favorables para la instauración del presupuesto participativo

Las Corporaciones Municipales como expresión del gobierno local en sus componentes políticos y administrativos, deben estar en capacidad de enfrentar las urgentes demandas de los tiempos presentes sin descuidar el futuro, lo que deriva en la necesidad de invertir esfuerzos para elevar el nivel de efectividad de la administración municipal.

La importancia de la ejecución de acciones, por medio del presupuesto participativo que les permita manejar con habilidad y con propiedad los procesos administrativos para garantizar la efectividad y oportunidad con que la municipalidad debe responder a las demandas de la comunidad.

Por otro lado, debido a la importancia creciente del papel que desempeñan las municipalidades en el desarrollo del país, se hace necesario mejorar sus procesos



administrativos y políticas.

Y por último, las corporaciones necesitan tener mayor comunicación con la población, ya que a través de la participación activa de las comunidades se podrá llevar a cabo un plan de corto, mediano y largo plazo. Para ello, es necesario establecer parámetros con el propósito de medir la eficiencia y tener los elementos adecuados para un mejor control del gasto.

5.18. Posibles dificultades que pueden surgir

Una de las dificultades, que pueden darse es la poca o falta de capacidad de los funcionarios municipales y la ausencia de organización comunitaria, ya que es una de las condiciones para lograr implementar esta herramienta. La ausencia o deficiencia de dependencias municipales, para la implementación de la herramienta presupuestaria; poca voluntad que podría existir por parte de las autoridades municipales o incluso de los propios vecinos de no querer participar en los procesos; la no organización comunitaria; la ausencia de reglamentación de la participación de la comunidad.

5.19. Voluntad política para el fortalecimiento organizativo dentro del proceso de desarrollo integral del municipio

Se considera como una fortaleza importante de la municipalidad, la voluntad política que se manifiesta en las autoridades, ya que esto permite desarrollar propuestas desde el marco de la participación ciudadana dentro de la gestión municipal. Esta información



fue manifestada por algunos miembros del Concejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) durante una entrevista realizada directamente con ellos. Aunque también se observó mediante las actitudes asumidas durante el desarrollo de las reuniones entre las autoridades y los representantes legales de cada una de las comunidades, principalmente para el nivel de análisis de un tema específico y de interés de la población.

Con base a la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones a través del diálogo y el consenso que se ha abierto por parte del Concejo Municipal, se ha tenido como primeros resultados la identificación y priorización de las diferentes necesidades o proyectos de cada una de las comunidades, lo cual serán ejecutados en el siguiente año con financiamiento del Consejo Departamental de Desarrollo.

Para darle seguimiento al mismo proceso implementado y como parte del fortalecimiento organizativo, se ha definido como estrategia la realización de reuniones de manera mensual con los representantes legales de los Consejos Comunitarios de Desarrollo; así como el involucramiento de las diversas instancias existentes en el municipio mediante una coordinación eficiente.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La crisis económica, es un problema no solo de las municipalidades sino también afecta a otras estructuras, incluyendo al mismo Estado guatemalteco; ya que las políticas públicas no permiten mejorar la situación a favor del desarrollo integral de la población principalmente porque los recursos siempre han sido insuficientes para cubrir todas las demandas que se presentan en lo social y en lo político.

Para ser eficaz, eficiente y sobre todo transparente, en la prestación de servicios, el Concejo Municipal, tiene que elaborar un plan de trabajo, para que toda la población sea beneficiada, porque la mala administración de las finanzas municipales se debe a los gobiernos locales por no contar con un plan, en donde se establezcan las estrategias para la visión, misión, objetivos y metas contempladas para el desarrollo del municipio.

Se debe tener un plan de desarrollo municipal con el objeto de tener una propuesta integral para resolver los problemas del municipio, también se debe contar con un diagnóstico siempre con la participación de las comunidades, quienes identifican los problemas, esto para lograr una organización comunitaria fortalecida, permanente, propositiva en el desarrollo del municipio. El Concejo Municipal debe utilizar los recursos con que cuenta con eficiencia y eficacia, porque sabemos positivamente que los ingresos no alcanzan para todas las necesidades del municipio, por lo cual deben de mejorar la calidad del gasto y transparentar la administración financiera.



BLOGRAFÍA

ÁBALOS, María Gabriela. **Municipio y participación política**. Sexta ed., Buenos Aires, Argentina: Edit. Universidad Nacional de Cuyo, 2006.

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de derecho administrativo**. Novena ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, 1996.

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas**. Primera ed., Distrito Federal, México: Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, México

ALBI, Fernando. **Derecho municipal comparado al mundo hispano**. Sexta ed., Valencia, España: Ed. Belén, 2006.

ALONZO JIMÉNEZ, Cary. **La municipalidad en Guatemala**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Mayte, 1999.

ARTEAGA NAVA, Elisur. **Diccionario jurídico temático**. Séptima ed., Distrito Federal, México: Ed. Harla; 1997.

BIELSA, RAFAEL. **Principios de derecho administrativo**. Decima ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Roque Depalma. 1945.

BIRD, Richard. **Finanzas municipales e intergubernamentales**. Segunda ed., Distrito Federal, México: Ed. Depalma, 2006.

CABANELLA, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Decima ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L, 1976.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Quinceava ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta SRL, 1978.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Tercera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Llerena. 2003.





CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Quinta ed., ciudad de Guatemala: Ed. Llerena. 2003.

CARMONA ROMAY Adriano. **Estudios de política y derecho municipal**. Segunda ed., Maracaibo, Venezuela: Ed. Universidad de Zulia, 1992.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Séptima ed., ciudad de Guatemala: Ed. Mayte, 1987.

COMSILLE CONTRERAS, Víctor Manuel. **ABC del municipio**. Onceava ed., Puebla, México: Ed. Caracol, S.A, de C.V.

CÓRDOVA, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. Tercera ed., San Juan, Puerto Rico: Ed. Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964

COUTURE, Eduardo. **Vocabulario jurídico**. Tercera ed., Montevideo, Uruguay: Ed. Piedra Santa, 1986.

DE LA GARZA, Sergio Fernando. **El municipio, historia, naturaleza y gobierno**. Octava ed., Distrito Federal, México: Ed. Jus, 2001.

DE PINA VARA, Rafael. **Diccionario de derecho**. Sexta ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, S.A. 1983.

DE OLIVEIRA, Ives. **Curso de derecho municipal**. Doceava ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1960.

DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Segunda ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1994.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**. Cuarta ed., ciudad de Guatemala: Ed. Palacios.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. Segunda ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, S.A.1968.



FREIRE MILLA, Richard. **Los retos del gobierno urbano**. Novena ed., Bogotá Colombia: Ed. Alfa omega colombiana, 2001.

Fuentes Ramírez, Celso. **Servicios públicos, responsabilidad municipal**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Fénix, 2000.

FUNDACIÓN TOMÁS MORO. **Diccionario jurídico espasa**. Vigésima ed., Madrid, España: Ed. Espasa Calpe, S.A., 1999.

GALILEA, Sergio. **Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe**. Quinta ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Espasa Calpe, S.A., 2001.

GÁLVEZ BÓRRELA, Víctor. **Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financieras de las municipalidades**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Canaán, 1999.

GARCÍA TOMIN, Francisco Héctor. **Sistema de Arbitrios para el Fomento Municipal de Guatemala**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Mayte, 2001.

GARCÍA VETORRAZÍ, María Victoria. **Poder local y desarrollo en los municipios**. Tercera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Graphic, 2004.

GARRONE, José Alberto. **Diccionario manual jurídico**. Quinta ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Artes Gráficas candil, 1989.

GIANNINI MASSIMO, Severo. **Derecho administrativo**. Tercera ed., Roma, Italia: Ed. Milano, 1993.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ Antonio María. **Derecho municipal**. Séptima ed., Buenos Aires Argentina: Ed. Depalma, 1997.

HIJANO PÉREZ, Ángel. **Las ordenanzas municipales como norma del gobierno local**. Segunda ed., Distrito Federal, México: Ed. Macgriili- Hil, 2000.

KORN VILLAFANE, Adolfo. **La república representativa municipal**. Quinta ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Espasa Calpe, S.A., 1981.



LEAL OSORIO, salvador Antonio. **Dialéctica del municipio**. Primera ed., Caracas, Venezuela: Ed. Maracaibo, 2001.

LINARES, Luis. **Estrategia para el fortalecimiento del municipio**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Diamante, 2012

LOSA, Néstor. **Derecho municipal y el imperio del derecho**. Tercera ed., Buenos Aires Argentina: Ed. Jurídicas Cuyo, 2003.

LORET DE MOLA, Rafael. **Problemática del municipio sin recursos**. Sexta ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, 1998.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo I**. cuarta ed., ciudad de Guatemala: Ed. Palacios, 1999.

MERLO, Eduardo. **El palacio municipal**. Primera ed., Distrito Federal, México: Ed. Euroméxico, S. A, de C. V., 2005.

MONTAÑO, Austin. **Manual de administración municipal**. Novena ed., Puebla, México: Ed. Trillas.

MONTERROSO CASTILLO, Jorge Antonio. **Importancia de la Administración y los Sistemas Tributarios, Recaudación, Control y Presupuestación en las Municipalidades de la República**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. L.M. Impresos, 1980.

MONZON, Isabel Esperanza. **El aporte Constitucional a las municipalidades y su regulación legal**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Mayte, 2000.

MORALES EHRICH, José Antonio. **El municipio en el proceso de desarrollo**. Tercera ed., San José, Costa Rica: Ed. Indep, 1978.

NAVARRO VÁSQUEZ, Wilber Joel. **Manual para la gestión municipal y participación ciudadana**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Diamante, 1989.



OCHOA CAMPOS, Moisés. **La reforma municipal**. Sexta ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, 2006.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Dieciochoava ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1987.

ORTEGA HEGE, Manuel. **Descentralización y asocianismo municipal**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Fénix, 1996.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. **Diccionario para juristas**. Onceava ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, 2,000.

PALMA LAU DE SUASNAVAR, Sonia Elizabeth. **Naturaleza actual del poder local en el municipio**. Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. L.M. Impresos, 2001.

POSADA, Adolfo. **El régimen municipal de la ciudad moderna**. Novena ed., Valencia, España: Ed. Azorín, 1996.

QUINTANA ROLDAN, Carlos. **Derecho municipal**. Tercera ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, 2005.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Vigésima ed., Madrid, España: Ed. Española Calpe S.A., 1979.

REYES, Luis Antonio. **Política, municipios y administración**. Séptima ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1998.

RIBO DURAN, Luis. **Diccionario de derecho**. Segunda ed., Barcelona, España: Ed. Belén, 2005.

ROWE, John. **El régimen municipal de la ciudad moderna**. Quinta ed., Barcelona, España: Ed. Vértice, 2008.



RUIZ CUESTA, Delia Antonieta. **Organización del Departamento Financiero para Municipalidades de Primer Categoría.** Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Palacios, 2010.

SALAZAR HERRERA, Boris Omar. **La nueva competencia del concejo municipal en el Decreto Número 12-2002 código municipal.** Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. L.M Impresos, 2003.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** Dieciseisava ed., Distrito Federal, México: Ed. Porrúa, 1994.

SOTO RAMÍREZ, Carlos Arturo. **El municipio como gobierno local en Guatemala.** Primera ed., ciudad de Guatemala: Ed. Instituto de Fomento Municipal, Guatemala, C.A. 1988.

TORIELLO, Guillermo. **Manual de funciones de la oficina municipal de la mujer.** Primera ed., Ciudad de Guatemala: Ed. Mayte, 2012.

VÁSQUEZ, Héctor. **El nuevo municipio.** Cuarta ed., Distrito Federal, México: Ed. Larousse, S.A. de C.V.

Legislación:

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

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

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

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



Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto Número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, 1998.

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Decreto Número 1132, del Congreso de la República de Guatemala: 1957.

Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Decreto Número 101-97, del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Servicio Municipal. Decreto Número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, 1987.