

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

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN LÍMITE PORCENTUAL DE LA DEUDA
PÚBLICA RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES ORDINARIOS PARA EL
FINANCIAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA**

INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2016

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

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN LÍMITE PORCENTUAL DE LA DEUDA
PÚBLICA RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES ORDINARIOS PARA EL
FINANCIAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, septiembre de 2016

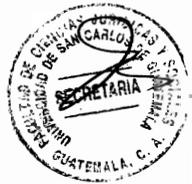
**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

| | | |
|-------------|--------|---------------------------------|
| 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).

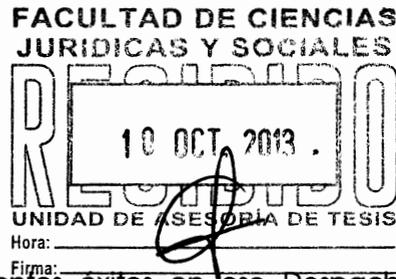


Alvarado & García Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo



Guatemala 10 de octubre del año 2013

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



Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese Despacho y demás labores profesionales.

En cumplimiento y atención de la providencia de fecha tres de junio de 2013; procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller **INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ** con carné número **200510992**, intitulado: "**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN LÍMITE PORCENTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES ORDINARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA.**" Para lo cual manifiesto lo siguiente:

- i. La estudiante **INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ**, en su trabajo de tesis, enfoca con bastante propiedad con apoyo en el derecho positivo y la doctrina, sobre la importancia promover una nueva reforma para contraer obligaciones crediticias que en algunas ocasiones ha superado el cincuenta por ciento de los ingresos ordinarios del municipio, provocando su desfinanciamiento para el siguiente período presupuestario. El tema es abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y derecho comparado aplicable a nuestro derecho positivo, lo que hace de este trabajo un documento de consulta y utilidad a quien esa clase de información necesite
- ii. Aunado a lo expuesto, se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala ya que las técnicas que se utilizaron fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.
- iii. El contenido del trabajo de tesis tiene relación con las conclusiones y recomendaciones, siendo la bibliografía empleada la correcta y relacionada con las citas bibliográficas de los capítulos. A la sustentante, le sugerí ampliar sus capítulos, introducción y bibliografía, bajo el respeto de su posición ideológica; quien se encontró conforme con llevarlas a cabo, y por último pude constatar que la bibliografía era la adecuada para la elaboración del tema.



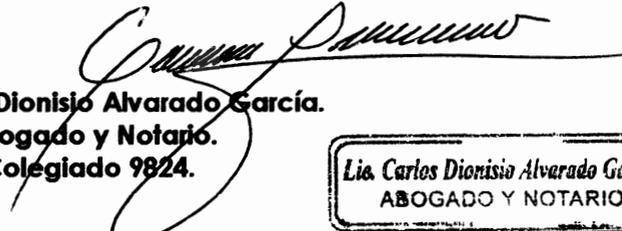
Alvarado & García Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo

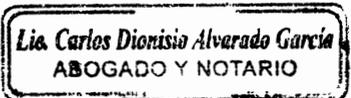


- iv. El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño y personalmente me encargué de guiarla durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas de investigación y los métodos analíticos y sintéticos; con lo cual se comprobó la hipótesis.
- v. El lenguaje empleado durante el desarrollo de la tesis es correcto y el contenido de la misma es de interés para la ciudadanía guatemalteca, siendo el trabajo un aporte técnico y científico para los estudiantes y catedráticos que manejen el tema del derecho municipal, trabajo que fue realizado con esmero por parte del estudiante.
- vi. Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis de la bachiller **INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ**, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías análisis y aportes tanto de orden legal como académica, ello en atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultando como relevante el contenido analítico inserto en todo el trabajo de investigación.
- vii. En consecuencia en mi calidad de **asesor** de tesis me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de la autora amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo como su atento y seguro servidor.

Deferentemente;


Lic. Carlos Dionisio Alvarado García.
Abogado y Notario.
Colegiado 9824.





USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 17 de octubre de 2013.

Atentamente, pase a el LICENCIADO EDDY AUGUSTO AGUILAR MUÑOZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ, intitulado: "LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN LÍMITE PORCENTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES ORDINARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA".

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

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

cc.Unidad de Tesis
BAMO/yr.





Lic. EDDY AGUSTO AGUILAR MUÑOZ
11 calle 4-52 zona 1
Edificio Asturias Oficina numero 4
Guatemala
Teléfono: 22323916



Guatemala, 6 de enero del 2014.

Dr. 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.



Respetable Dr. Mejía Orellana:

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de Revisor del Trabajo de tesis de la Bachiller **INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ**, con carné número 200510992, intitulado: **“LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN LÍMITE PORCENTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES ORDINARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA”**, resulta procedente dictaminar respecto a la revisión efectuada debido a las siguientes justificaciones.

- I. La estudiante **INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ**, en su trabajo de investigación, enfoca con bastante propiedad, con apoyo en el derecho positivo y la doctrina, el tema referente a la deuda pública municipal, en cuanto a que las municipalidades que se endeudan más allá de su capacidad de pago, presentan su presupuesto desfinanciado en años posteriores, esto a pesar de las reformas al Código Municipal hechas en años anteriores que establecen que el límite de la contratación de deuda municipal debe ser temporal.
- II. El tema es abordado en forma sistemática, didáctica y de comprensión fácil para el lector, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y ordinarias vigentes en Guatemala, lo que hace de este trabajo un documento de consulta. En cuanto a las conclusiones y recomendaciones, estas indican que es necesario promover una nueva reforma al Código Municipal, específicamente en lo que se refiere a la contratación de la deuda, para establecer un límite porcentual respecto de los ingresos ordinarios del municipio, para evitar el desfinanciamiento presupuestario en periodos posteriores.

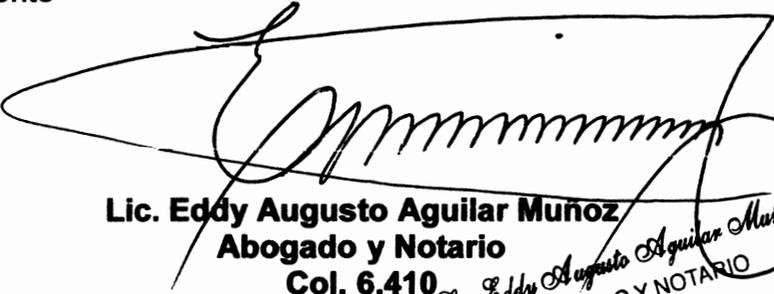


Lic. EDDY AUGUSTO AGUILAR MUÑOZ
11 calle 4-52 zona 1
Edificio Asturias Oficina numero 4
Guatemala
Teléfono: 22323916



- III. Se establece que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento de los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- IV. Por lo anterior, el presente dictamen determina expresamente que el trabajo de investigación cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el Artículo treinta y dos (32) de dicho normativo, porque se puede verificar su contenido doctrinario, jurídico y técnico en la elaboración del tema, su técnica así como su método de investigación fueron los indicados, habiéndose elaborado con la redacción adecuada.
- V. Al trabajo de tesis se hicieron las recomendaciones necesarias, las cuales fueron atendidas por **INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ**. De la misma forma, la autora aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen y que se encuentran fundamentados, pues son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la misma.
- VI. En consecuencia, en mi calidad de **Revisor** de tesis me permito emitir **OPINION FAVORABLE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de la autora amerita ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogada y Notaria.

Atentamente


Lic. Eddy Augusto Aguilar Muñoz
Abogado y Notario
Col. 6,410
Lic. Eddy Augusto Aguilar Muñoz
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 22 de octubre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante INGRID KARINA NAVAS GÁLVEZ, titulado LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN LÍMITE PORCENTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES ORDINARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser quien ha estado a mi lado en todo momento, dándome las fuerzas necesarias para continuar luchando día tras día y seguir adelante rompiendo todas las barreras que se me presenten.
- A MI MADRE:** Sonia Gálvez, por haberme demostrado su amor esforzándose para que yo pudiera cumplir mis metas.
- A MI PADRE:** Elmer Navas, homenaje póstumo porque me enseñó a luchar por todos mis sueños y gracias a sus ejemplos hoy puedo decir misión cumplida padre.
- A MI NOVIO:** Víctor Flores por ser una persona excepcional. Quien me ha brindado su apoyo incondicional y ha hecho suyos mis preocupaciones y problemas. Gracias por tu amor, paciencia y comprensión.
- A MIS HERMANOS:** Elmer y Ronald por su cariño y apoyo incondicional.
- A SOBRINOS:** Christopher y Kevin por ser mi fuente de inspiración y la razón que me impulsa a salir adelante con esa inocencia y felicidad con que me demuestran su cariño.
- A MI FAMILIA:** Gracias por estar pendiente de mis triunfos dándome alientos para seguir adelante en busca de mi objetivo.
- A MIS AMIGOS:** Por su apoyo moral y ayuda constante y su amistad a lo largo de la carrera y compartir tantos momentos difíciles juntos.
- A:** La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser mi casa de estudios.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| 1. El municipio, la administración y autonomía..... | 1 |
| 1.1. Consideraciones preliminares..... | 2 |
| 1.2. Elementos del municipio..... | 8 |
| 1.3. La autonomía municipal..... | 11 |
| 1.4. La administración municipal..... | 16 |
| 1.5. Sistema de gobierno municipal en Guatemala..... | 22 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. El gobierno municipal y la descentralización..... | 27 |
| 2.1. Enfoque territorial..... | 27 |
| 2.2. El gobierno municipal..... | 28 |
| 2.3. Competencias generales del Consejo Municipal..... | 29 |
| 2.4. Organización de comisiones..... | 30 |
| 2.5. Centralización y descentralización..... | 31 |
| 2.6. La gestión municipal como proceso de desarrollo..... | 38 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. El presupuesto y la deuda pública municipal..... | 45 |
| 3.1. El presupuesto..... | 46 |
| 3.1.1. Régimen legal del presupuesto en Guatemala..... | 48 |
| 3.1.2. Principios que rigen el presupuesto..... | 50 |
| 3.2. Utilidad del presupuesto..... | 53 |



| | Pág. |
|--|-------------|
| 3.3. Fuentes del financiamiento del gasto municipal..... | 54 |
| 3.4. Fuentes tributarias..... | 57 |
| 3.4.1. Arbitrios municipales..... | 57 |
| 3.4.2. Impuesto Único Sobre Inmuebles..... | 57 |
| 3.4.3. Impuesto sobre la circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos..... | 60 |
| 3.4.4. Impuesto al Valor Agregado..... | 61 |
| 3.5. La deuda municipal..... | 63 |
| 3.6. Situación de las municipalidades..... | 64 |

CAPÍTULO IV

| | |
|---|----|
| 4. Límite porcentual de la deuda pública respecto de los ingresos totales ordinarios para el financiamiento del gasto municipal..... | 67 |
| 4.1. Situación actual..... | 67 |
| 4.2. Análisis de la reforma referente al endeudamiento en el Código Municipal en 2010..... | 75 |
| 4.3. Propuesta de reforma para establecer el límite porcentual respecto de los ingresos ordinarios..... | 78 |
| CONCLUSIONES | 81 |
| RECOMENDACIONES | 83 |
| BIBLIOGRAFÍA | 85 |



INTRODUCCIÓN

Una de las formas de financiar el presupuesto tanto del gobierno central como de los municipios ha sido la contratación de créditos, denominado en el Código Municipal como préstamos y empréstitos.

En la actualidad con la contratación discrecional de los préstamos se comprometen los recursos ordinarios del municipio a futuro; en ese sentido, el presupuesto en determinados periodos se ha vuelto desfinanciado. Lo anterior, provoca que el consejo municipal no pueda desarrollar los proyectos y no puede prestar los servicios públicos con normalidad porque los recursos financieros están comprometidos con la deuda, la cual se tiene que amortiguar. A pesar de las reformas que se han hecho al Código Municipal en relación a este tema, la problemáticas subsiste. Por lo que se afirma que dichas reformas no han sido efectivas. Siendo de esa manera, se propone hacer nuevas reformas a dicho Código para establecer un límite porcentual de la deuda utilizando como variable, los ingresos ordinarios de los municipios.

Esta problemática me motivó realizar el presente trabajo de investigación, en el cual se analiza el tema y se propone soluciones concretas al caso, desde el punto de vista jurídico, como sería la reforma al Artículo 110 del Código Municipal; estableciendo un límite hasta el veinte por ciento de deuda pública respecto de los ingresos ordinarios del municipio.

El objetivo general del presente trabajo fue realizar el análisis jurídico la conveniencia de regular en el Código Municipal un límite porcentual de la deuda pública respecto de los ingresos totales ordinarios para el financiamiento del gasto municipal.



Se comprueba la hipótesis planteada al inicio de la presente investigación la cual indica que es necesario modificar el Artículo 110 del Código Municipal para establecer un límite porcentual de deuda pública en relación a los ingresos totales ordinarios de las municipalidades. De esta forma el límite de endeudamiento será en cantidad y no en tiempo como actualmente es y resolverá el problema del endeudamiento excesivo de las comunas.

Este estudio se estructuró en cuatro capítulos. El primer capítulo trata sobre el municipio, la administración y la autonomía municipal, lo que faculta al municipio planificar su propio presupuesto y autogobernarse; en el segundo capítulo se aborda el tema del gobierno municipal y la descentralización abordando desde el enfoque territorial y las competencias del municipio; en el capítulo tres se aborda el presupuesto y la deuda pública municipal; y en el capítulo cuatro se analiza la propuesta de establecer un límite porcentual de la contratación de deuda de hasta un máximo de veinte por ciento respecto de los ingresos ordinarios del municipio.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron los métodos de investigación siguientes: analítico, con el cual se examina cada uno de los conceptos fundamentales del tema; el sintético, con el cual se presentan las conclusiones relativas al tema; finalmente con el método deductivo, se llega a presentar las recomendaciones como posibles soluciones al problema. Asimismo, se aplicaron las técnicas de investigación documental y bibliográfica.

En espera que el presente trabajo de investigación, sirva como un instrumento de ayuda y fuente de información para las personas que se interesen en el estudio de la administración pública municipal y específicamente en cuanto a deuda pública.



CAPÍTULO I

1. El municipio, la administración y autonomía

Guatemala tiene una estructura administrativa organizada en ocho regiones, 22 departamentos y 338 municipios. En esta estructura administrativa correlacionan múltiples, procesos de política pública, complejos y multivariados, así como sus actores, intencionalidades y capacidades de las instituciones de gobierno llamadas a cumplir con sus funciones, para garantizar el éxito en la implementación de las mismas.

En ese contexto los gobiernos locales son motores de desarrollo y los llamados a coordinar el desarrollo territorial de sus municipios de forma coordinada con los otros niveles de gobierno, para garantizar el desarrollo humano de sus habitantes.

La gestión municipal se encuentra enmarcada en una serie de instrumentos legales que permiten avanzar en el proceso de descentralización administrativa. En la Constitución Política de la República de Guatemala aprobada en el año 1985 se establece la función de los municipios, así como las asignaciones financieras del situado constitucional, que permite trasladar recursos financieros a las municipalidades para el cumplimiento en la prestación de servicios básicos.

En el año 2002 el Congreso de la República aprueba la trilogía de leyes como instrumento para fortalecer los procesos de descentralización, gestión municipal y participación ciudadana, siendo ellas el Código Municipal reformado en 2010, la Ley de



Descentralización y la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Una década después de haberse aprobadas dichas leyes se puede decir que se ha avanzado en el fortalecimiento de los sistemas financieros y de algunas prestaciones de servicios, sin embargo el avance por cada municipio es diferenciado y aún hay mucho que avanzar en el fortalecimiento de capacidades para una eficiente y eficaz gestión municipal.

En el presente trabajo se aborda sobre los distintos aspectos de la gestión municipal y sobretodo del presupuesto municipal, la deuda municipal, entre otros temas de interés relacionado con la administración pública local.

1.1. Consideraciones preliminares

La historia de la regulación y desarrollo de las instituciones municipales en Guatemala, de sus reformas, avances y retrocesos, está marcada y eventualmente determinada, por dos circunstancias: “una, la conformación pluricultural del Estado guatemalteco y las distintas concepciones que ha habido sobre cómo gestionar esa diversidad, y la otra, la estructura y cultura de gobierno centralista y autoritario.”¹

El poder público municipal forma parte del estudio en este trabajo. En el sentido abstracto de la expresión, se entiende poder como la facultad de mandar y ser

¹ Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. **Guatemala, régimen jurídico municipal: del centralismo a la participación ciudadana.** www.juridicas.unam.mx. (Consultado el 10/06/2014.)



obedecido y público como actividad del Estado. El poder público es la capacidad que tiene dicho ente organizado, para obligar a alguien a realizar un acto determinado.

Como comentario personal, se puede decir que el poder público es necesario para el funcionamiento de grupos sociales que confluyen en un espacio físico cualquiera. Se requiere de un orden y del establecimiento de reglas que permitan la convivencia social, la cual se traduce en el ejercicio del poder.

El poder es como una necesidad de asegurar la convivencia humana, por lo tanto, si no hay orden y autoridad, se destruye la posibilidad de convivir y de interactuar en una sociedad capaz de alcanzar la categoría de Estado.

El poder público municipal está conformado por la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien le corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al concejo municipal, integrado por concejales, síndicos y vocales; y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con los consejos comunitarios de desarrollo.

Los órganos del poder público municipal, en el ejercicio de sus funciones tendrían que incorporar la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que la garanticen.

“El municipio fundamenta la autoridad municipal en una autoridad legítima que proviene



de elecciones libres y directa de los vecinos. Tanta importancia se le atribuye a la elección de las autoridades municipales que los juristas municipalistas, coinciden en afirmar que si no hay elección de autoridades, el municipio es jurídicamente inexistente.”²

Tal aseveración, en la actualidad es vital sobre todo porque si se quiere avanzar en la consolidación de la democracia, toda organización política territorial por pequeña que sea como es el caso de los municipios, deberá contener como elemento principal la elección democrática de sus autoridades.

Ahora bien el municipio se sostiene mediante recursos financieros mediante los cuales puede atender las necesidades de la población. Las fuentes de financiamiento como se verá más adelante son variadas y una de ellas es la deuda pública municipal, o sea la contratación de crédito para el financiamiento de proyectos que el consejo municipal se propone hacer durante su período de gobierno.

La deuda pública es el conjunto de deudas que mantiene un país frente a otro o frente a los particulares. “Constituye una forma de obtener los recursos financieros por el Estado o cualquier poder público materializado normalmente mediante emisiones de títulos de valores. Es además un instrumento que usa la administración pública para resolver el problema de la falta puntual de dinero.”³

² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco, tomo I, parte general.** Pág. 428.

³ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. <http://icefi.org/preguntas-frecuentes/> (consultado el 20/07/2014.)



Los casos en que la administración pública contrata deuda pueden ser varios como por ejemplo, cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para hacer frente a los gastos públicos, se acude a los llamados recursos extraordinarios. La clasificación más importante de la deuda pública es la que lo divide en deuda pública interna y deuda pública externa. Las municipalidades en Guatemala por tener personalidad jurídica pueden adquirir deuda pública con particulares o con los bancos.

En el marco normativo, el Código Municipal establece facultades para municipalidades de poder contratar préstamos cumpliendo con los requisitos establecidos, para lo cual deben observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales.

La regulación relativa al municipio ha avanzado en cierta manera, tomando en cuenta que existe reconocimiento constitucional de la autonomía. Es de conocimiento público que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Las normas de la Constitución Política de la República de Guatemala establecen una serie de aspectos sobre los municipios, aunque no realiza una ordenación más desarrollada de la administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los departamentos.

Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio es la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce, aunque sin precisar su contenido



efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local. De acuerdo con Castillo González: “la doctrina jurídica establece tres elementos que determinan la existencia de jurídica de la autonomía municipal, administrativa: elección de autoridades municipales, administración propia del municipio y patrimonio y finanzas propias.”⁴

Respecto del régimen municipal, la Constitución Política de la República, regula en los Artículos 253 al 262 todo lo referente a esta materia. En dichas disposiciones se establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas y que entre otras de sus funciones les corresponde la de elegir 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.

En relación con el ejercicio del poder en los municipios, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el gobierno municipal será ejercido por un consejo, el cual se integra por el alcalde, los síndicos y concejales. “Esta conformación... indica que en los municipios los gobiernos son colegiados, se produce un cogobierno entre todos sus integrantes.”⁵

Dichos representantes son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

⁴ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco, tomo I, parte general.** Pág. 445.

⁵ Pereira-Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional.** Pág. 346.



De conformidad con el Artículo siete del Código Municipal: “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.”

De lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 253 se entiende que el contenido de la autonomía local, se concreta, entre otros, en los siguientes elementos:

- a. La elección de las autoridades que integran los órganos de los municipios.
- b. El derecho a obtener y disponer de recursos.
- c. Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

De acuerdo con el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el gobierno del municipio se ejerce por el Concejo Municipal integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales.

Las normas constitucionales referentes al municipio determinan los elementos de la autonomía local, la aplicación del sufragio universal en la elección de las autoridades locales y la suficiente capacidad financiera para cumplir los fines propios de los municipios, fija la obligación constitucional de que el presupuesto general de ingresos



ordinarios del Estado incluya un diez por ciento de los mismos para las municipalidades del país.

También se establece una serie de principios generales de garantías para el ejercicio de la función de alcalde y para los bienes municipales, así como la creación de juzgados de asuntos municipales y de un cuerpo de policía local, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales, aunque sin establecer un listado de competencia y funciones precisas que deban ejercer los municipios.

La Constitución Política de la República de Guatemala se limita a enumerar, como gastos preferentes del municipio, los programas y proyectos de educación, la salud preventiva, las obras de infraestructura y los servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, pero sin establecer claramente que dichas materias son de competencia municipal u obligaciones mínimas de los municipios, que puedan exigir los vecinos.

La falta de concreción de las competencias propias de los municipios, junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se nota en la regulación constitucional sobre la administración municipal.

1.2. Elementos del municipio

En términos generales, el municipio es: “el conjunto de personas individuales que,



caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”⁶

Si bien el municipio tiene autonomía, eso no significa que constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala; es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Los elementos básicos del municipio se establecen en el Artículo ocho del Código Municipal y son los siguientes:

- a. El territorio, que constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del municipio y en la que ejerce autoridad un concejo municipal, de acuerdo con el Artículo 23 del Código Municipal.
- b. Su población. De conformidad con lo regulado por el Artículo 11 del Código Municipal: “La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.” El Artículo 12 establece que es vecino: “la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal, o quien, ahí mismo, tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza.”
- c. La autoridad, son los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio,

⁶ Hernández Palma, Antonio. **Derecho municipal**. Pág. 24.



o sea el alcalde, los síndicos y los concejales, que constituyen el concejo municipal.

- d. La organización comunitaria, que es la que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.
- e. La capacidad económica, la cual viene constituida por los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal: ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, de conformidad con la ley que regula la distribución; el producto de impuestos que el Congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas y tasas.
- f. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g. El patrimonio del municipio.

Otro de los elementos que contiene el municipio es el teleológico, que consiste en la finalidad y que se sintetiza en cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado que consisten en el bienestar general o bien común, en ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio económico, natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.



1.3. La autonomía municipal

El concepto de autonomía municipal no se configura sobre un único concepto preciso ya que el mismo ha perdido toda conexión con su origen filosófico jurídico y al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa. En ese sentido: “no existe un concepto general de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se puede deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto se incorpora en una Constitución para una determinada administración pública.”⁷

Pero en términos generales, la autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta el municipio para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.

También hay que apuntar que las declaraciones internacionales resaltan la autonomía municipal como la base para la organización del municipio y como un principio preponderante para el desarrollo local.

“La autonomía de los gobiernos expresa la atribución de los derechos y deberes para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés

⁷ Albi Fernández, Fabio Alejandro. **La crisis del municipalismo**. Pág. 34.



local.”⁸

“La autonomía municipal conlleva una carga política y una idea de gobierno definida desde los marcos normativos de cada país. El municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. Siendo esta condición mediatizada por otras instituciones del Estado.”⁹

Las declaraciones internacionales que tratan el principio de autonomía municipal, reconocen que la municipalidad es la instancia más cercana a la ciudadanía; por tanto, los problemas que atañen a la población se deben abordar desde la municipalidad, la cual debe contar con un gobierno local, por medio del cual se garantiza la defensa de los intereses locales y se satisfacen las demandas de servicios públicos y propuestas para el desarrollo.

En ese sentido, el Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se

⁸ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe. **La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana**. Pág. 55.

⁹ **Ibíd.** Pág. 55.



expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Aquí se resalta el papel de la ciudadanía y la necesidad de articular esfuerzos para dar respuesta a las demandas locales, ya que la voluntad del pueblo es la base de las autoridades del poder público a todo nivel, porque es la: “facultad consubstancial con el Estado y que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de las personas que por vínculos personales o situación territorial se encuentran dentro de su jurisdicción legislativa o reglamentaria.”¹⁰

Por otra parte, con la Declaración de Granada: “se perfilan los requisitos para consolidar una municipalidad que, bajo una propuesta innovadora, cuente con nuevas tecnologías y modelos de desarrollo que se adapten a las necesidades locales y del contexto global.”¹¹

La municipalidad como institución política comprometida con el desarrollo debe formular políticas y estrategias destinadas a afrontar factores que atenten contra la calidad de vida de la población local. Según la Declaración de Cuernavaca de 1996: “el velar por la calidad de vida, también involucra establecer un compromiso con el medio ambiente e idear las estrategias necesarias para que desde lo local dé un buen manejo de éste

¹⁰ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 246.

¹¹ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe. **Ob. Cit.** Pág. 58.



tema.”¹²

Por lo que este compromiso con el desarrollo, conduce a la concepción de una municipalidad que cuenta con capacidades técnicas, de infraestructura y políticas que facultan a dar respuesta a las necesidades de la población; también con la potestad de ejercer sus derechos para la adecuada gestión de sus competencias. Lo anterior permite garantizar la defensa de la autonomía municipal.

La Carta Europea de Autonomía Local de 1988 define el concepto de autonomía local, según los siguientes enunciados:

“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por medios elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos...”¹³

En la Declaración de Granada: “el tema central es el papel de los gobiernos locales para impulsar el progreso social de las comunidades, partiendo de las necesidades tanto sociales como económicas.”¹⁴ En este documento se hace explícito que el municipio constituye un agente de desarrollo desde la definición de la autonomía

¹² **Ibíd.** Pág. 75.

¹³ **Ibíd.** Pág. 57.

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 76.



municipal.

La autonomía se identifica como el puente para optimizar las funciones municipales y así lograr un desarrollo local integrado y sostenible; lo cual es posible en la medida en que se logre una planificación eficaz, que rompa con una estructura institucional centralista. Este centralismo del poder a las instituciones estatales ha condicionado a un proceso de desarrollo desigual y marginador.

En la Declaración de Cartagena de Indias se señala que: “es necesario robustecer los procesos democráticos y el papel de las entidades locales en la lucha por el desarrollo”¹⁵ En esta declaración se introduce la definición del principio de subsidiariedad y la necesidad de establecer coordinaciones con el resto de las entidades públicas.

Asimismo, la asignación de recursos financieros es fundamental para la definición de la autonomía municipal, ya que con el flujo de capital se hace legítimo el cumplimiento de las competencias y la construcción de obras de inversión adecuadas a las necesidades comunales, también la posibilidad de brindar servicios públicos y atender a actividades complementarias del quehacer municipal.

Siendo la institución municipal un agente de cambio con funciones y con obligatoriedad de brindar servicios imprescindibles para el bienestar humano, y dado el constante crecimiento demográfico que se presenta en la actualidad, debe atender inversiones

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 78.



necesarias para el desarrollo local y el deber de velar por la condición de igualdad ante la asignación de los presupuestos; así también debe impulsar y promover un adecuado sistema de financiación local que favorezca su desarrollo integral y sostenido.

La asignación financiera, no solo es necesaria para lograr cumplir con servicios básicos y competencias municipales o para cumplir con transferencias municipales, sino que es por medio del sistema financiero eficaz que se logra consolidar la toma de decisiones respecto a temas de interés local.

Finalmente, es importante resaltar que el Artículo tres del Código Municipal establece: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.”

1.4. La administración municipal

En la legislación guatemalteca se define la doble función institucional del municipio. Es una entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios.

Así, el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone: “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos



en municipios.

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

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

El municipio consiste en el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo.

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

En ese orden de ideas, coinciden en el municipio guatemalteco, dos condiciones de naturaleza bien diferenciada, ya que por un lado es una pieza o elemento de la organización territorial del Estado y por otra, es una comunidad política representativa en si misma.



La condición de parte de la organización territorial del Estado tiene implicaciones a nivel institucional y formal, tanto por lo que respecta ser el municipio un referente territorial para la prestación de funciones estatales, como por las posibles delegaciones que el Estado haga a los municipios.

El Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a. Coordinar su política, con la política general del Estado, y en su caso, con la especial del ramo a que corresponda;
- b. Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c. Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;



- d. Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e. Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y,
- f. En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo;

De considerarse imperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.”

Junto a las funciones mínimas establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, desarrollada en el Código Municipal, el municipio es, en sí mismo, una comunidad política a la que las autoridades municipales, especialmente el alcalde, síndicos y concejales, representan y que tiene una capacidad de autogobierno.

Este es el aspecto más relevante del municipio y lo que permite explicar sus funciones políticas y la elección por sufragio universal igual, libre, directo y secreto de las autoridades municipales.

En los sistemas democráticos, el municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política



del país que no queda limitada a la representación general del congreso o parlamento.

Si se tiene como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, se tiene que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal constituye un momento de la acción estatal de la sociedad.

“A los municipios y a su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración, la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación.”¹⁶

Cabe destacar en este aspecto, lo que se trata de atender necesidades locales, es decir, lo que concierne a los vecinos del municipio y de ninguna manera intereses generales, porque en principio esto le corresponde al gobierno del Estado. Esto se puede notar en el Artículo cinco del Código Municipal, que dispone: “Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.”

¹⁶ Sánchez Morón, Miguel. **La autonomía**. Pág. 35.



La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que esta pueda ejercer sus atribuciones públicas, en beneficio de los habitantes. Esto se entiende así porque a medida que cree una organización, se necesita delegar funciones con dos propósitos:

1. Que tome decisiones adecuadas porque es el que más cerca está del problema.
2. Que controle con más efectividad los resultados de las decisiones.

En la actualidad, el municipio ya no puede tomar y ejecutar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en empresas privadas, que pasan a prestar los servicios y las autoridades municipales se reservan el control y la supervisión de las actividades. En ese sentido, la iniciativa privada se convierte en entidades que satisfacen intereses públicos, como actualmente lo hacen las organizaciones no gubernamentales contratadas por la administración pública para satisfacer determinados servicios.

Dichas organizaciones “desarrollan proyectos y programas de toda índole y, por este motivo es muy difícil su clasificación. Sin embargo, para los guatemaltecos de las poblaciones donde es difícil que llegue la acción de los órganos del Estado, ya sea para desarrollar programas de desarrollo o de beneficencia, es una opción de grandes magnitudes puesto que se trata de los servicios públicos esenciales que, por mandato constitucional debe prestar el Estado...”¹⁷

¹⁷ Ballbé, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 180.



1.5. Sistema de gobierno municipal en Guatemala

Existen varios sistemas de gobierno municipal que imperan actualmente a nivel global, los que se enumeran a continuación:

- a. Sistema unitario. Existe una sola administración pública, la estatal de forma que la local es parte o está subordinada a esta. destaca la organización de la administración local en un único órgano centralizado y la eliminación ideológica por imperativos de garantía de la igualdad entre todos los ciudadanos de los cuerpos intermedios corporativos y locales, impone, en teoría, un modelo de administración pública burocratizado y jerarquizado, de forma que los órganos locales no sean más que el último eslabón.
- b. Sistema binario. En este sistema existe una administración del Estado, o dos si se trata de un Estado federal, y una administración local, que puede presentar dos modalidades, administración local indirecta y administración local autónoma.
- c. Sistema de democracia directa. Es el sistema del poder municipal de gestión que corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas. Es el que se presenta en los municipios pequeños en donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, como los que se dan en las grandes ciudades, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas.



- d. Sistema de democracia representativa. La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde en una forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población.
- e. Sistema democrático colegial o sistema inglés. Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o concejo municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde, es designado por el concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto.

Derivado del análisis de los sistemas de gobierno municipal, Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio en donde quedan representados todos los sectores de la población.

En lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital



importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.

Dentro de los elementos que integran el municipio, la organización municipal y el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos es un tema de especial importancia, ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo consistente en la elección de órganos y del propio principio de autonomía local.

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del municipio. Así pues, al consejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios.

Por este motivo, el ordenamiento ha configurado la organización municipal como una estructura compleja. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el consejo, pero este no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos. El consejo actúa, precisamente, por medio de la actividad de los órganos que lo forman. Por tanto, el establecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el consejo municipal pueda actuar.

La Constitución Política de la República de Guatemala determina que los órganos que integran el municipio son el alcalde, los síndicos y los concejales. Por consiguiente, la ley deberá regular y atribuir funciones a estos órganos municipales y la capacidad de



auto-organización desarrollará el resto de la organización municipal.

La denominación consejo municipal, sustituye actualmente a lo que antiguamente se llamaba corporaciones municipales, en donde la corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se denomina corporaciones a las entidades públicas, como las provinciales y municipales. En relación a esta terminología, señala que la idea de corporación es la expresada con la voz cuerpo, en donde se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad.

Existe una diferenciación entre corporación y cuerpo, debido a que la corporación es una entidad que delibera y se arbitra en todos sus actos, y el cuerpo no concurre a sus fines sino por la actividad aislada de sus individuos, que en su organización dependen de la voluntad superior. La corporación es persona jurídica; el cuerpo es solo una entidad moral.

Las corporaciones, que como elemento esencial cuentan con un territorio determinado, son denominadas corporaciones de carácter territorial; por otra parte, las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirve de limite a su actividad. Con relación a las primeras, se establece que la corporación realmente ejerce su actividad en un territorio determinado, siendo este un elemento esencial del municipio, por lo que es válido considerar que sus deliberaciones necesariamente tendrán efecto como



Gobierno municipal en la sede y jurisdicción del mismo.

Con ello se afirma que la corporación, es el órgano supremo de la administración municipal que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

De allí que los ayuntamientos, corporaciones municipales o consejos municipales, como se han denominado, en su calidad de órganos supremos de la administración del gobierno local, cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia. La función esencial de asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos y contratos surte efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.

Las decisiones del consejo necesitan siempre un quórum legal que consiste en la simple mayoría; pero además de este quórum existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante como la enajenación de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal. Aparte de las atribuciones de gobierno que tiene el consejo, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones.



CAPÍTULO II

2. El gobierno municipal y la descentralización

El Concejo Municipal es el cuerpo colegiado que tiene a su cargo el gobierno del municipio. Los nombres concejo municipal y corporación municipal son igualmente válidos para referirse al órgano de gobierno del municipio ya que los dos términos son utilizados por las leyes vigentes.

Como órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. En este capítulo se aborda lo referente a esta temática muy interesante para el estudio del presente trabajo.

2.1. Enfoque territorial

Desde el enfoque territorial, el municipio tiene dos aspectos muy importantes, que se establecen en el Artículo dos del Código Municipal:

- a. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.
- b. 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.

Las entidades locales territoriales considerados en Guatemala son los siguientes:

- a. El municipio
- b. Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.
- c. Los distritos metropolitanos.
- d. Las mancomunidades de municipios

2.2. Ejercicio del poder municipal

Como lo señala el Artículo 254 de la Constitución Política de la República: “el gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.”

De conformidad con el Artículo nueve del Código Municipal: “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la



autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.”

Asimismo, el Artículo 33 del citado Código establece que: “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.”

2.3. Competencias generales del concejo municipal

Las competencias generales del consejo municipal como ente deliberativo y máxima autoridad del municipio están regulados en el Artículo 35 del Código Municipal, entre esas competencias se enumeran las siguientes:

- a. La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales.
- b. El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal.
- c. La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.
- d. El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración.



- e. El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos.
- f. La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales.

Cabe indicar que existen más competencias del Consejo establecidas en el Artículo 35 del Código Municipal, aquí se presentaron las que se cree son más importantes relacionadas con el presente trabajo.

2.4. Organización de comisiones

De acuerdo con el Artículo 36 del Código Municipal: “en su primera sesión ordinaria anual, el concejo municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones:

- a. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes
- b. Salud y asistencia social
- c. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda
- d. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales
- e. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana



- f. De finanzas
- g. De probidad
- h. De los derechos humanos y de la paz
- i. De la familia, la mujer y la niñez

El concejo municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas.”

2.5. Centralización y descentralización

La centralización es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior ejecutivo.

“Centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales.”¹⁸

En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores.

Se evidencia con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece, por lo que se afirma enfáticamente que una de las bases jurídicas de la centralización es la jerarquía, y que aunada a esta existe la otra base que es propiamente competencia administrativa.

¹⁸ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 36.



En cuanto a la jerarquía administrativa, es el elemento de la centralización en que se establecen las relaciones de subordinación que existen dentro de los órganos de la administración que es su base principal.

“La jerarquía administrativa es el conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los distintos órganos de una entidad y que regulan las relaciones entre tales órganos y señalan también la situación jurídica de sus titulares y agentes.”¹⁹

Respecto a la competencia administrativa, se puede decir que es un elemento esencial dentro de la centralización y que constituye el marco dentro del cual debe desenvolverse la actividad de un órgano.

La competencia es el conjunto de facultades que posee la autoridad en cuanto al deber de obrar no solo dentro del círculo de sus atribuciones, sino con sujeción al fin previsto en la ley.

Los poderes dentro del sistema de centralización administrativa son los siguientes:

- a. Poder de decisión: consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos de la administración pública.
- b. Poder de revisión: se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución y es el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma,

¹⁹ García de Enterría, Alonso Manuel. **Cuso de derecho administrativo**. Pág. 36.



substituye o confirma lo impugnado.

- c. Poder de mando: es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas.
- d. Poder de vigilancia: consiste en exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos.
- e. Poder de disciplina: son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados jerárquicamente que den lugar a ello por incumplimiento de sus obligaciones. Entre estas medidas disciplinarias es importante mencionar el apercibimiento, la amonestación, la multa la suspensión y la privación del empleo.

Las ventajas de la centralización administrativa se resumen en los siguientes puntos:

- a. El órgano supremo asegura el control político dentro de todo un territorio.
- b. La actuación de los subordinados es controlada por el centro político.
- c. Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben donde dirigir sus peticiones.
- d. Se logra prestar los servicios públicos en forma económica porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.
- e. El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los órganos inferiores.

Las desventajas de este sistema se resumen en los siguientes puntos:



- a. Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede política del gobierno o capital del Estado.
- b. La administración se vuelve ineficaz en los territorios alejados de la capital.
- c. Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de la decisión lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo.

La descentralización administrativa constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, no reciben órdenes del poder central.

Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir. En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

“Al hablar de descentralización es esencial señalar los órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.”²⁰

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente, se encuentran a cargo de

²⁰ Rodríguez González, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**. Pág. 29.



órganos colegiados; un ejemplo es la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, como el presidente de la junta directiva, el alcalde municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Entre las clases de descentralización administrativa es de importancia citar las siguientes:

Descentralización por servicio. Este tipo de descentralización: “consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica.”²¹ Obedece fundamentalmente al ámbito de las necesidades a llenar por parte del Estado a favor de los administrados, es decir, que para cumplir con cierto servicio público, se hace imprescindible abarcar diferentes circunscripciones territoriales, desprendiendo de la administración central, los servicios públicos con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad o comunidad, poniendo en manos de individuos con preparación técnica, la garantía de su eficaz funcionamiento con el objeto de evitar un crecimiento anormal del poder del Estado.

Descentralización por colaboración. Este tipo de descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y a consecuencia de ello, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación

²¹ Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 93.



técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

Entre los elementos que caracterizan este tipo de descentralización se encuentran entre otros, el ejercicio de una función pública en interés del Estado por una organización privada.

La descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no formar parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización.

Constituyen instituciones colocadas en los límites del derecho público y el derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población, radicada en una determinada circunscripción territorial, lo que viene a permitir un mejor juego democrático entre los ciudadanos para escoger a aquellos que a su juicio tienen mejores conocimientos técnicos para llevar a cabo la misión encomendada, por lo que dichas personas al tener un mejor conocimiento de las necesidades locales cumplen en mejor forma su función al servicio de la comunidad.



“La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas.”²² En Guatemala, pertenecen a este sistema las Municipalidades y por orden constitucional, el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural.

Las características de la descentralización administrativa son:

- a. Transferencia de poderes de decisión.
- b. La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- c. Que esa persona jurídica sea de derecho publico, es decir, que este encuadrada en la organización general del Estado.
- d. Tutela o control sobre los entes descentralizados.

Algunos aspectos que se consideran como las ventajas de la descentralización son las siguientes:

- a. Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- b. Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- c. El servicio se moderniza y se torna autofinanciable.

²² Godínez Bolaños, Rafael. **Sistemas de organización en la administración pública.** Pág. 5.



d. Se erradica el empirismo.

Los aspectos que se consideran como desventajas son las siguientes:

- a. Puede crea un desorden en la administración pública.
- b. Presenta un crecimiento exagerado de la burocracia.
- c. Puede existir una manipulación política, otorgando puestos a políticos sin ninguna preparación adecuada.

2.6. La gestión municipal como proceso de desarrollo

La gestión municipal: “es el conjunto de acciones que debe llevar a cabo el Municipio para hacer efectiva el cumplimiento de sus competencias y prestación de servicios municipales, hacia la población.”²³

Dentro de este contexto, es preciso cada uno de los componentes de la gestión municipal encaminada a promover el desarrollo de los habitantes de un determinado territorio.

Dichos componentes son: el municipio como tal, la municipalidad y el gobierno local. Como se dijo anteriormente, se entiende por municipio como una entidad que integra tres elementos que son la población, el territorio y la capacidad de auto gobierno.

²³ Lemus, Vivian. **Gestión Municipal**. Pág. 2.



Municipalidad es la institución y es persona jurídica que en representación del municipio cumple función de gobierno y administración para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, su bienestar y desarrollo de la circunscripción.

El gobierno local es la autoridad o instancia de ejercicio democrático de la función normativa y ejecutiva del municipio. Es la estructura, distribución y ejercicio del poder del pueblo.

Estos tres componentes se articulan para promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de la población en determinado territorio, en este caso en el ámbito municipal.

Es importante identificar los problemas que afrontan los municipios de Guatemala en la actualidad, Lemus identifica una serie de ellos e indica lo siguiente:

“Principales problemas municipales:

- a. Deterioro de la imagen institucional ante su población.
- b. Incumplimiento de la totalidad de competencias municipales.
- c. Baja capacidad en la prestación de servicios municipales y déficit de servicios municipales.
- d. Débil capacidad de planificación y gestión municipal
- e. Incipiente participación ciudadana
- f. Estructura orgánica burocrática.



- g. Áreas críticas de la administración, recurso humano, presupuesto y rentas.
- h. Baja recaudación de tributos municipales.”

Por lo que se deduce que existe una problemática que afecta el desarrollo de las comunidades desde la gestión municipal. Algunos puntos generales e importantes que hay que tomar en cuenta para mejorar esta situación, serían las siguientes:

- a. Ejercicio del cargo público con responsabilidad, rectitud, solvencia profesional, rigor y entrega.
- b. La administración municipal debe ser ordenadora, participativa y conciliadora.
- c. La administración municipal debe dictar y supervisar las relaciones entre los ciudadanos dentro de un marco de equidad.
- d. Adecuada administración y prestación de los servicios públicos y la administración de los recursos financieros.
- e. Cumplimiento de las competencias municipales con eficiencia y eficacia.

Asimismo, un buen sistema de gestión es clave para promover el desarrollo municipal y atender de mejor manera las necesidades de los habitantes, para el efecto, Lemus indica que el sistema de gestión municipal rural se debe desarrollar en los siguientes ejes: “capacidad política gerencial, gestión del potencial humano, fortalecimiento de capacidades sociales, promoción del desarrollo económico local, manejo sostenible de recursos naturales y del medio ambiente, gestión de servicios locales y capacidad



financiera.”²⁴

Para el presente trabajo interesa más esta última parte ya que de la capacidad financiera del municipio se evitaría el endeudamiento del mismo. Porque si los recursos para atender las necesidades de la población se generan en el mismo municipio, entonces menos necesidad habrá de endeudamiento.

Sin embargo todos estos ejes son importantes para llegar a tener una capacidad financiera del municipio, por lo que se enumeran a continuación algunos de los componentes de cada uno de los ejes enumerados.

La capacidad de política gerencial incluye:

- a. Liderazgo y gestión administrativa
- b. Claridad estratégica y de conducción de las políticas públicas
- c. Capacidad de gestión político-técnica
- d. Capacidad de negociación y conducción institucional, con los distintos niveles de gobierno

La gestión de potencial humano, se lograría con:

- a. Tener presente y acceso a un manual de organización y funciones.
- b. Fortalecimiento de capacidades.

²⁴ **Ibíd.** Pág. 6.



- c. Servicio civil y carrera administrativa.
- d. Estructura salarial basada en capacidades y resultados

El fortalecimiento de capacidades sociales incluye:

- a. Procesos de participación ciudadana
- b. Resolución de conflictos
- c. Alianzas estratégicas
- d. Construcción de ciudadanía
- e. Auditoría Social

La promoción del desarrollo económico local, se lograría con:

- a. Generación de condiciones y capacidades
- b. Proyectos productivos estratégicos
- c. Promoción de pequeñas y medianas empresas, cooperativas, entre otros
- d. Regulaciones municipales para facilitar procesos
- e. Ordenamiento territorial
- f. Promoción de la responsabilidad social empresarial y equilibrio ambiental

El manejo sostenible de recursos naturales y medio ambiente incluye también:

- a. Gestión ambiental
- b. Enfoque de cuencas



- c. Gestión de riesgo
- d. Adaptación al cambio climático
- e. Manejo sustentable y sostenible de los recursos naturales del municipio

La gestión de servicios locales requiere que haya:

- a. Prestación del 100% de servicios o por lo menos la mayor cantidad de ellos
- b. Prestación de los servicios a toda la población
- c. Cobro adecuado de los servicios
- d. Esquemas de tarifas estratificadas
- e. Operación y mantenimiento
- f. Proyectos prioritarios
- g. Servicios de agua potable, electricidad entre otros

Todo lo anterior se correlaciona con la capacidad financiera, la cual se complementa con:

- a. Capacidad de administración y control financiero
- b. Presupuestos participativos
- c. Capacidad de recaudación y captación de ingresos
- d. Adecuada programación y ejecución financiera y presupuestaria
- e. Proceso transparente de contrataciones
- f. Rendiciones de cuenta e informes de ejecución



Para impulsar el desarrollo de los habitantes del municipio se necesitan de varios elementos como lo es la capacidad de gestión de las personas que ejercer el gobierno municipal, una adecuada planificación, entre otros.



CAPÍTULO III

3. El presupuesto y la deuda pública municipal

La administración pública implica tomar en cuenta una serie de factores, como lo son, el correcto manejo del presupuesto institucional otorgado a las entidades por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, para que las mismas produzcan la prestación de servicios para los cuales han sido instituidas las entidades públicas, orientando sus funciones a satisfacer las necesidades y demandas sociales en consecución del bien común y del cumplimiento de los deberes del Estado y los compromisos gubernamentales adquiridos por los funcionarios públicos en turno y las obligaciones plasmadas en el ordenamiento jurídico del país.

El presupuesto municipal es un documento elaborado para estructurar, los ingresos que la municipalidad considera que podrá obtener y los gastos o egresos que estima realizar en el mismo período. Contiene decisiones políticas relativas a ingresos y gastos municipales, es decir de dónde se obtendrán los recursos y en qué se gastará.

En ese sentido, el presupuesto municipal es un instrumento que materializa con recursos financieros el plan operativo anual o 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.

El presupuesto municipal se financia con recursos provenientes de fuentes legalmente



establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias. Una de dichas fuentes es la deuda pública municipal.

La deuda pública municipal tiene su fundamento en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala; esta normativa le otorga facultades al consejo municipal para contratar préstamos cumpliendo con los requisitos establecidos en el citado Decreto, para lo cual deben observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales.

3.1. El presupuesto

Entre las herramientas para el ejercicio de la gestión pública se puede hacer mención al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. “Se entiende por presupuesto, el computo anticipado del coste de una obra, los gastos o las rentas que se realizarán con relación a un proyecto cualquiera que fuera su categoría o clase, puede ser también los gastos que debe de incurrir un Estado, o bien uno de los órganos Administrativos de la Administración Pública en general.”²⁵

Cabanellas dice que: “los presupuestos generales del Estado son la enumeración de las obligaciones que la hacienda debe de satisfacer cada año con relación a los servicios que hayan de mantenerse en el mismo y el cálculo de los recursos o medios que se

²⁵ Instituto Nacional de Administración Pública. **El ordenamiento jurídico legal en el ejercicio de la gerencia pública y gerencia política.** Pág. 9.



consideren realizables para cubrir aquellas atenciones.”²⁶

También se puede definir como: “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.”²⁷

Presupuesto público, o presupuestos generales de las entidades públicas regularmente son los documentos de carácter financiero, que debe de contar el Estado como elemento esencial dentro de la administración pública, que balancea ingresos públicos y gasto público en el año fiscal. El presupuesto muchas veces constituye expresión cifrada, de forma sistemática de los gastos que, como máximo pueden reconocer, y los derechos o ingresos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio presupuestario anual.

En el ámbito municipal, el presupuesto es un documento que expresa de manera formal, la planificación de los ingresos que la municipalidad considera que podrá obtener y los gastos o egresos que estima realizar en el mismo período. Dicho presupuesto contiene decisiones políticas relativas a ingresos y gastos municipales, es decir, de donde se van a obtener los recursos y en qué se gastarán.

²⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 394.

²⁷ Fundación Centroamericana de Desarrollo. **Manual del presupuesto municipal**. Pág. 1.



En ese sentido, básicamente el presupuesto establece las fuentes de los recursos financieros del municipio y los gastos a efectuar por los servicios que se prestarán y las necesidades que se atenderán por parte del consejo municipal.

3.1.1. Régimen legal del presupuesto en Guatemala

Constitución Política de la República de Guatemala. En Guatemala, es la principal ley o norma jurídica de la cual se desprende todo el régimen legal del presupuesto del Estado. En los Artículos 237 y 238 constitucionales se encuentran las primeras normativas en materia de presupuesto que dan origen a otras de carácter ordinario. El Artículo 237 en el párrafo primero, segundo y tercero establece: “El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar.

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

Los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos cuando la ley así lo establezca. Sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al Presupuesto General; y además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los organismos correspondientes del



Estado...”

Por su parte el Artículo 238 que se refiere a la creación de una ley de carácter ordinario que es la Ley Orgánica del Presupuesto. Y determina lo que debe de contener dentro de su marco legal. El Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto en el Artículo uno establece que el objeto de esta ley es normar los sistemas presupuestarios de: “a) Contabilidad Integrada Gubernamental; b). De Tesorería; c). de Crédito Público.”

Cabe resaltar que esta normativa contiene definiciones de gran importancia, ya que define en qué consiste un sistema presupuestario, al manifestar que constituye un conjunto de principios órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario del sector público. El Artículo 48 establece también que el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental lo constituye ese conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que permiten el registro de hechos que tienen efectos presupuestarios patrimoniales y en los flujos de fondos inherentes a las operaciones del Estado, satisface necesidades de información para terceros sobre la marcha de la gestión pública. El Artículo 54 se refiere al sistema de Tesorería siendo el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos relacionados a la administración de los recursos públicos y su aplicación para el pago de las obligaciones del Estado.

Y el Artículo 60 establece que el Sistema de Crédito Público constituye el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan la celebración, ejecución, y



administración de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado. En resumen es una ley que ha hecho funcionar los diversos presupuestos públicos que han estado vigentes hasta la presente fecha.

En esta ley, que regula el régimen presupuestario de las entidades descentralizadas y autónomas, indica que las municipalidades del País, la Universidad de San Carlos de Guatemala, y la Escuela Nacional Central de Agricultura no son regidas por la Ley Orgánica del Presupuesto. Solamente remitirán anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República sus presupuestos para su conocimiento e información.

En relación al régimen de remuneración de funcionarios y empleados públicos se rige por la Ley de Salarios de la Administración Pública, no obstante las entidades deberán elaborar un presupuesto analítico que contenga el detalle de puestos y sus remuneraciones.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo gubernativo 240-98. Este reglamento desarrolla procedimientos y detalla los procesos presupuestarios, esto con el fin de dar mejor cumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

3.1.2. Principios que rigen el presupuesto

Se enumeran a continuación los principios que rigen el presupuesto municipal:

a. Anualidad. El ejercicio fiscal es de un año y el presupuesto deberá elaborarse sobre



esa base.

- b. Unidad. El presupuesto es uno y en él deben figurar todos los ingresos previstos y
- c. Los gastos autorizados para el ejercicio fiscal.
- d. Equilibrio. Los gastos presupuestados no deben ser mayores a los ingresos que se esperar recibir en un período determinado.
- e. Legalidad y especificación. En la formulación del presupuesto es prohibido incluir ingresos que no tengan base legal.
- f. Publicidad. Se deben indicar las fuentes de financiamiento de donde se tomarán los recursos para cubrir los gastos previstos.
- g. Vinculado a un plan. El presupuesto y su ejecución son documentos públicos, disponibles para cualquier persona que quiera consultarlos.
- h. Participativo. El presupuesto es el instrumento que expresa anualmente la operativización del plan de desarrollo del municipio.
- i. Sujeto a la realidad financiera del municipio. En la elaboración del presupuesto se tomarán en cuenta las sugerencias, propuestas y necesidades de la comunidad.
- j. Programación. Esto quiere decir que se formulará especificando los resultados que se obtendrán durante determinado período fiscal.
- k. Previsión. El presupuesto se anticipa a hechos, pero hechos o actos planificados.
- l. Claridad. En el presupuesto se establecen claramente cuáles son los ingresos y los gastos que se realizarán.
- m. Exactitud. Todos los datos que contiene el presupuesto o se relacionan con él, son exactos y verdaderos.

La legalidad es uno de los pilares esenciales para la existencia y viabilidad del



presupuesto. La base legal del presupuesto municipal está establecida en la literal b) del Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala que determina entre las funciones que les corresponde a los municipios en su calidad de instituciones autónomas, la de obtener y disponer de sus recursos.

La forma como se concreta la disposición de los recursos financieros del municipio es mediante la formulación y aprobación, en forma anual, de su presupuesto de ingresos y egresos. Por otro lado, en el Artículo 237 la Constitución Política de la República de Guatemala faculta a las entidades autónomas para tener presupuestos y fondos privativos, cuando así la ley lo establezca; los que en forma obligatoria deben enviar cada año al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general, quedando sujetos a los controles y fiscalización de los organismos correspondientes del Estado.

El Código Municipal en el párrafo primero del Artículo 126, ordena que los ingresos de la municipalidad 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.

Es aquí donde surge el mandato legal para que el consejo municipal cada año elabore su presupuesto de ingresos y gastos. Debe tomarse en cuenta que de conformidad con el Artículo 125 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el ejercicio fiscal del Presupuesto Municipal principia el uno de enero y termina el 31 de



diciembre de cada año.

Otras normas jurídicas fundamentales de naturaleza ordinaria y reglamentaria que deben necesariamente cumplir y tomar en cuenta los consejos municipales en el desarrollo del proceso presupuestario municipal son las contenidas en:

- a. Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento.
- b. Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.
- c. Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal.
- d. El Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala.

3.2. Utilidad del presupuesto

El presupuesto municipal es una herramienta financiera que puede y debe servir como:

- a. Instrumento de política municipal. Es la expresión financiera de las decisiones políticas tomadas por el concejo municipal, encaminadas a buscar el bien común de todos los habitantes del municipio.
- b. Instrumento de planificación. Permite programar adecuadamente la utilización de los recursos, ante la acumulación de necesidades y demandas comunitarias.
- c. Instrumento de administración. Es la base del quehacer de la municipalidad durante el ejercicio fiscal.



- d. Instrumento de control. exige la realización de acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos municipales.
- e. Instrumento de transparencia. Esto permite que la población pueda conocer como se manejan los ingresos y gastos municipales, durante la ejecución del mismo.

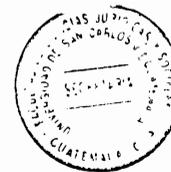
3.3. Fuentes de financiamiento del gasto público municipal

Las fuentes de financiamiento se refieren al origen de los recursos con los cuales se espera cubrir el pago de los bienes y servicios necesarios para desarrollar los programas y proyectos contenidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente un ejercicio fiscal.

Las fuentes de financiamiento: “permiten identificar los orígenes de los ingresos y precisar la orientación específica de cada fuente, a efecto de controlar su aplicación.”²⁸

El Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone 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 podrán utilizarlo para financiar gastos de

²⁸ Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.** Pág. 69.



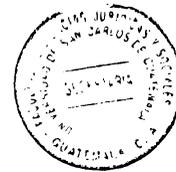
funcionamiento.

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

Esto es lo que se ha denominado el aporte o situado constitucional. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 257, regula lo relacionado con el situado constitucional, conocido como diez por ciento, por lo que establece una asignación para las municipalidades y ordena al Organismo Ejecutivo incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país.

Esta asignación es distribuida entre todas las municipalidades de conformidad con los criterios de distribución contenidos en el Artículo 23 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la puede realizar el Ministerio de Finanzas Públicas en forma mensual, bimensual, o a más tardar trimestralmente, al vencimiento de cada trimestre, dependiendo de la disponibilidad financiera.

Es en ese sentido que el Artículo 67 del Código Municipal establece: “El Gobierno Municipal mediante su capacidad de gestión procurará la captación de recursos financieros dentro del ámbito de su competencia, para promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, y prestar cuantos servicios sean posibles tendientes al mejoramiento de la calidad de vida y a la satisfacción de las



necesidades básicas de la población.”

Para explicar la estructura del gasto público municipal es necesario conocer previamente su origen y participación en el gasto total del gobierno. Conviene presentar algunas aclaraciones previas sobre los términos empleados. Existen tres ramas principales de gobierno del Estado de Guatemala, conocidas como el Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto es, en sentido general. El gobierno en sentido estricto se refiere al Organismo Ejecutivo, municipalidades y entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas; el gobierno central está integrado por los ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo; y los gobiernos locales están representados por las municipalidades.

En cuanto al origen de los recursos que financian los gastos de las municipalidades existen tres fuentes: los recursos propios integrados principalmente por ingresos tributarios, no tributarios y venta de activos; las transferencias corrientes y de capital recibidas; y, los recursos del crédito y otros ingresos no incluidos en las fuentes mencionadas.

Generalmente, las municipalidades no cuentan con suficientes recursos propios suficientes para financiar los proyectos y servicios que deben prestar a los vecinos.

Esa situación es así debido a que generalmente: “las cifras disponibles sobre la estructura del gasto municipal revelan que la principal fuente de sus recursos la integran las transferencias corrientes y de capital (60%) recibidas del Gobierno Central.



Los recursos propios significan en promedio la cuarta parte del financiamiento presupuestario y financian casi exclusivamente los gastos de funcionamiento. Debido al condicionamiento del sistema de transferencias, la inversión ha llegado a constituir la mayor proporción en la estructura del gasto municipal.”²⁹

3.4. Fuentes tributarias

A continuación se presentan las fuentes de financiamiento provenientes de los tributos autorizados por el Congreso de la República de Guatemala.

3.4.1. Arbitrios municipales

Estos constituyen: “los ingresos que perciben los gobiernos locales por aplicación de impuestos que gravan las actividades industriales, comerciales, de servicios y sobre las diversiones, espectáculos y otras de diversa índole.”³⁰ La tesorería de las municipalidades percibe de forma regularmente el valor por concepto de boleto de ornato y otros servicios como agua potable o recolección de basura.

3.4.2. Impuesto Único Sobre Inmuebles

Es el impuesto que grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles. Cuando las municipalidades no posean capacidad técnica y administrativa para recaudar y

²⁹ Pinto C. Juan Francisco. **El gasto público municipal en Guatemala.** Pág. 16.

³⁰ **Ibíd.** Pág. 92



administrar el impuesto, éste será recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas quién trasladará a los gobiernos municipales las cantidades que les correspondan.

El Impuesto Único Sobre Inmuebles recae sobre los bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos, integrando los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras; así como los cultivos permanentes. Para los efectos de la determinación del impuesto, no integrará la base imponible el valor de los bienes siguientes: la maquinaria y equipo. En las propiedades rústicas o rurales, las viviendas, escuelas, puestos de salud, dispensarios u otros centros de beneficio social para los trabajadores de dichas propiedades. Para los efectos de este impuesto, se consideran cultivos permanentes los que tengan un término de producción superior a tres años.

En cuanto al destino del impuesto recaudado, el Artículo dos de la ley indica: “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, en la forma siguiente:

- a. El producto recaudado por la administración tributaria de los contribuyentes afectos al dos (2) por millar, se trasladará a las municipalidades respectivas en su totalidad, ingresándolos como fondos propios;
- b. El producto recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas de los contribuyentes afectos al seis (6) o nueve (9) por millar, se distribuirá veinticinco por ciento (25%)



para el Estado y el setenta y cinco por ciento (75%), para las municipalidades, en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble, como fondos privativos. Los recursos provenientes de la aplicación del impuesto a que se refiere la presente ley, únicamente podrán destinarse por las municipalidades como mínimo un setenta por ciento (70%) para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo; y hasta un máximo del treinta por ciento (30%) para gastos administrativos de funcionamiento;

- c. Para aquellas municipalidades que no posean capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Banco de Guatemala, como agente financiero del Estado, acreditará lo recaudado por la administración tributaria a la cuenta denominada Impuesto Único Sobre Inmuebles -Municipalidades, enviando al Ministerio de Finanzas Públicas, informe de las cantidades acreditadas en la cuenta, indicando el porcentaje que corresponda al Estado y a las municipalidades respectivamente. En forma separada el Banco de Guatemala emitirá informe para estas municipalidades sobre el monto que les corresponde.

El Ministerio de Finanzas Públicas, entregará a las municipalidades, las cantidades acreditadas a su favor, provenientes de lo recaudado en cada mes calendario, en su jurisdicción, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la finalización del mes que corresponda.

- d. Para aquellas municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas



Públicas, les trasladará expresamente dichas atribuciones a partir de la vigencia de esta ley. Por consiguiente, el monto recaudado les corresponderá a las municipalidades respectivas el cien por ciento (100%), que ingresarán como fondos privados, que deberá destinarse según lo establecido en la literal b) de este artículo.”

3.4.3. Impuesto sobre la Circulación de Vehículos, Terrestres, Marítimos y Aéreos

Otro de los ingresos tributarios es la que establece la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, Terrestres, Marítimos y Aéreos, contenida en el Decreto numero 70-94 del Congreso de la República. Esta ley establece un impuesto anual sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, que se desplacen en el territorio nacional, las aguas y espacio aéreo comprendido dentro de la soberanía del Estado.

Para los efectos de la aplicación del impuesto sobre circulación de vehículos, estos se clasifican en las siguientes categorías: terrestres, marítimos y aéreos

En cuanto al destino del impuesto recaudado por cada una de las categorías se destina un porcentaje para las municipalidades dependiendo de las sub categorías que establece la ley. Por ejemplo se puede ver en el Artículo seis de la referida ley que establece: “De la recaudación del impuesto de los vehículos terrestres de los siguientes tipos:



- a. Uso particular
- b. Alquiler
- c. Comercial
- d. De transporte urbano de personas y
- e. Motocicleta.

El cincuenta por ciento (50%) se destinará a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios, pudiéndose destinar hasta el cincuenta (50%) al fondo común y diez por ciento restante al departamento de tránsito de la policía nacional quien lo destinará exclusivamente al mantenimiento y adquisición de semáforos, señales de tránsito y demás equipos requeridos para ordenar y controlar el tránsito, el control del estado en que conducen las personas y estado de los vehículos y motores que circulan en el país.”

Así sucesivamente se establecen porcentajes para todas las categorías de vehículos.

3.4.4. Impuesto al Valor Agregado –IVA-

Esta es otra fuente de financiamiento del presupuesto municipal. Se regula en el Decreto 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado. El Artículo 10 de la citada ley, establece que: “los contribuyentes



afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios.

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales.

La distribución de los recursos y los intermediarios financieros para canalizar los tres y medio puntos porcentuales (3.5%) de la tarifa del impuesto serán:

1. Uno y medio puntos porcentuales (1.5%) para las municipalidades del país. Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%) de la asignación establecida conforme a este artículo, para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El setenta y cinco por ciento (75%) restante se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso, podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional...”

Por otra parte, los ingresos no tributarios, son aquellos ingresos provenientes de fuentes no impositivas que contiene el concepto de contraprestación de servicios, tales



como: tasas, arrendamientos, contribuciones por mejoras, derechos, multas, etcétera.

3.5. La deuda pública municipal

Dentro de las fuentes de financiamiento del gasto público, una de las más cuestionadas es la proveniente del endeudamiento. Cuando un Estado no es capaz de sostenerse por sus fuentes propias de financiamiento como ingresos tributarios, no tributarios o ingresos de capital, incurre a la denominada deuda pública, la cual puede ser externa o interna. La externa constituye la suma de deudas que tiene el Estado con entidades extranjeras como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, mientras que la deuda interna está conformada por colocaciones en el mercado interno del país, como bonos o valores que reciben los bancos del sistema. Según datos del Banco de Guatemala, hasta el 31 de julio del 2014 la deuda interna suma: “56,149.6 millones de quetzales”³¹ y la deuda externa suma en la misma fecha la cantidad de: “7,001.6 millones de dólares”³² Estos datos muestran la cantidad de deuda pública que tiene el Estado de Guatemala hasta el 31 de julio de 2014, es decir resume la cantidad total de deuda.

Hay otro tipo de deuda comúnmente conocido como deuda flotante. Esta consiste en la emisión de bonos o letras del tesoro que generalmente están en manos de los bancos e inversionistas nacionales o extranjeros, los cuales generalmente ejercen presión sobre el gobierno para la emisión de nuevos títulos, creando de esta manera un círculo de

³¹ Banco de Guatemala. <http://banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=vmc/vmc08&e=566> (consultado el 24/08/2014.)

³² *Ibíd.*



endeudamiento. De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales: “la deuda flotante es un gasto asignado, comprometido y devengado, pero no pagado. Es decir, son compromisos de gasto que sí tienen asignación presupuestaria, fueron comprometidos y devengados, pero por falta de recursos líquidos, el pago efectivo no se realiza en un ejercicio fiscal, pasando como deuda al siguiente o posteriores.”³³

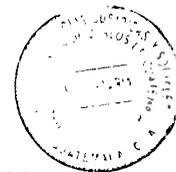
Cuando el Estado no percibe ingresos de la magnitud necesaria para pagar la deuda, puede tomar la decisión de emitir más monedas y billetes, generando un incremento en la inflación o recorta el presupuesto para los ministerios y otras entidades gubernamentales.

En esa misma línea de ideas se encuentra el municipio. Porque cuando no es capaz de sostenerse por sus fuentes propias de financiamiento como ingresos tributarios, no tributarios, ingresos de capital y las transferencias del gobierno central, generalmente los consejos municipales recurren a la denominada deuda pública para financiar proyectos de infraestructura o de inversión, lo cual en ocasiones comprometen el ingreso de los próximos años causando una grave crisis en el presupuesto.

3.6. Situación de las municipalidades

Las municipalidades de la República han registrado aumentos considerables en la utilización de créditos bancarios para el financiamiento de proyectos, lo cual: “ha

³³ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **Apuntes sobre la denominada deuda flotante en Guatemala.** <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/10/Apuntes-del-Icefi-sobre-la-deuda-flotante1.pdf> consultado el 24/08/2014.



provocado que algunos gobiernos locales confronten problemas financieros e incluso incurran en falta de liquidez e insolvencia al sobrepasar su capacidad de pago.”³⁴

Esta situación ha ocurrido como consecuencia de la falta de previsión de los gobiernos locales, pero también por la inexistencia de normas regulatorias que impidan este tipo de comportamientos, por la dispersión de responsabilidades y descoordinación sobre este tema entre las diferentes instituciones públicas que están a cargo del fomento, apoyo y control de las municipalidades, y por una inadecuada evaluación de riesgo por parte de los bancos que otorgan los créditos, que sólo se han preocupado de asegurarse el reembolso de los recursos mediante la pignoración de las transferencias.

En este caso resulta evidente la necesidad de detener el proceso desordenado y poco transparente de endeudamiento y aprobar una normativa que, en el marco de la autonomía municipal, regule apropiadamente esta materia. Se trata entonces de preparar una propuesta para reformar el capítulo correspondiente al endeudamiento en el Código Municipal, incorporando algunos elementos esenciales.

En otros países como México, los Estados tienen sus propias leyes de endeudamiento estatal y municipal, con lo cual se regula la forma de adquirir préstamos, debiendo haber transparencia en la contratación de créditos estableciendo y registro de la deuda.

Entre los elementos están la definición de la capacidad de pago, con lo cual se evita la

³⁴ Asociación Nacional de Municipalidades. **La descentralización y el desarrollo municipal en Guatemala: propuestas para la implementación del pacto por el desarrollo local.** Pág. 85.



contratación discrecional de la deuda. En Guatemala, el Código Municipal dispone que la deuda municipal se adquiere bajo el criterio de la capacidad de pago con la finalidad de evitar esas contrataciones discrecionales de la deuda, sin embargo, la norma no ha sido efectiva por lo que se necesita otros criterios legales que sean efectivos en la regulación de la pignoración de las transferencias que asegure que estos recursos serán utilizados solamente para los destinos fijados por la ley, la posibilidad de implementar planes de saneamiento financiero y otros. Esta propuesta se tratará en el capítulo siguiente.



CAPÍTULO IV

4. Límite porcentual de la deuda pública respecto de los ingresos totales ordinarios para el financiamiento del gasto municipal

En los últimos años la problemática del endeudamiento municipal ha pasado a ser una nueva preocupación en Guatemala, al igual que en diversos países de América Latina.

4.1. Situación actual

Como ha quedado establecido en capítulos precedentes la contratación de préstamos es una de las fuentes de financiamiento del presupuesto municipal, tal como lo establece el mismo Código Municipal y sus reformas en el Artículo 100 reformado por el Artículo 29 del Decreto 22-2010 del Congreso de la República de Guatemala: “Constituyen ingresos del municipio:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional, el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio;
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos **de tales bienes;**



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



municipales.”

Como se puede ver, el Código Municipal regula los ingresos para financiar el presupuesto municipal y uno de ellos es el establecido en la literal g) que consiste en los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos. El préstamo es el: “contrato por el cual una persona entrega a otra una cosa de su propiedad para que la utilice y devuelva la misma u otra igual, gratuitamente o abonando intereses.”³⁵

El término empréstito da a entender: “en general, préstamo, anticipo o crédito, sobre todo el de dinero. Para el derecho privado y con tecnicismo desusado ya..., empréstito se refiere al contrato de préstamo, en sus dos formas: tanto el de las cosas que cabe usar sin destruirlas, que se denomina comodato o empréstito de uso, como el de cesión de las mismas para un empleo en que se consumen, denominado mutuo o empréstito de consumo. Para la hacienda pública y la economía, empréstito designa el préstamo hecho al Estado, a las provincias o municipios, y también a las grandes empresas privadas, para hacer frente a sus necesidades o para ejecutar sus proyectos.”³⁶

En la actualidad, considerada en un sentido amplio, el concepto de deuda municipal incluye formas adicionales a las convencionales mediante crédito público a que se hizo referencia en la sección precedente. En relación con ésta, cabe destacar las formas básicas del crédito público municipal, con sus propias modalidades específicas.

³⁵ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 255.

³⁶ **Ibíd.** Pág. 118.



De acuerdo a la fuente de los recursos, entre las formas fundamentales que se utilizan de manera regular cabe destacar:

Préstamos provenientes directamente del INFOM:

- a. Recursos del Fondo Patrimonial del INFOM; y,
- b. Recursos originados de crédito externo contratado por el Gobierno Central, constituidos a través del INFOM por medio del Programa de Desarrollo Municipal, Fase II. En este caso, aunque para el país se genera deuda externa, para las municipalidades constituye endeudamiento interno con el INFOM.

Préstamos del sistema bancario nacional (banca comercial local), los cuales pueden ser:

- a. Con intermediación financiera del INFOM
- b. Negociados y otorgados de manera directa a ciertas municipalidades.

Otros mecanismos que se encuentran legalmente autorizados, y que requieren la participación del Organismo Ejecutivo y las autoridades monetarias, contemplan:

- a. Préstamos directos del exterior, canalizados por medio del Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Crédito Público, y sujetos a la política de endeudamiento del sector público.



- b. Emisión, negociación y colocación de títulos o valores (bonos municipales), tanto en el mercado nacional como en el exterior; en relación con lo cual además de la participación de la Dirección del Crédito Público y el Ministerio de Finanzas Públicas debe haber opinión favorable de la Junta Monetaria.

Además de los referidos mecanismos de endeudamiento a través del crédito público, hay otras formas que constituyen deuda para las municipalidades, entre ellas:

- a. Las deudas con contratistas de obra pública, por construcciones llevadas a cabo en base a contratos con la municipalidad; ya sea que se contemple dentro de las formas de pago definidas en las cláusulas de contrato, o bien por atraso en la cancelación de las mismas.
- b. Las deudas con proveedores de bienes, materiales y suministros
- c. Las deudas por servicios públicos recibidos (especialmente de energía eléctrica y de telefonía)
- d. Las deudas incurridas en mora por atrasos en las cuotas patronales al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- e. Las deudas con trabajadores municipales, por concepto de prestaciones laborales y fondos previsionales.
- f. Otras acreedurías diversas, que impliquen compromisos de pago a terceros con cargo al presupuesto municipal.

Si bien este nuevo fenómeno no tiene la importancia macroeconómica que ha adquirido en otros países de América Latina, la deuda de los municipios en Guatemala sí

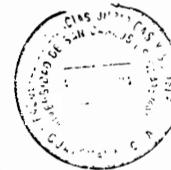


representa un hecho que merece atención en el corto plazo lo que definitivamente debe traducirse en reformas legales para prevenir una crisis que podría afectar a las política fiscal y monetaria nacional. En los últimos años se ha tomado en endeudamiento público como la alternativa más utilizada para financiar el presupuesto público ante la falta de captación de los recursos mediante los impuestos ordinarios, siendo un fenómeno que necesita atención especial para promover reformas legales, específicamente en el Código Municipal para no comprometer el presupuesto de los gobiernos locales en el futuro próximo.

Durante el año 2012 los medios de comunicación nacional entrevistaron a varios alcaldes municipales del interior de la República y es frecuente escuchar que encontraron las arcas de la municipalidad vacías y con alto endeudamiento, lo que significa que el Consejo Municipal entrante no puede atender las necesidades de la población.

Podría pensarse que la contratación de créditos municipales representa beneficios para el desarrollo local, si estos se contratan atendiendo fielmente la capacidad de pago de las municipalidades y no comprometer sus finanzas a futuro.

Existen argumentos de naturaleza económica que señalan las bondades de este tipo de operaciones, tales como la ampliación de la infraestructura básica y de apoyo a la producción en los municipios, la promoción de la economía local, la satisfacción de las demandas prioritarias de la población y en general la posibilidad de impulsar el desarrollo de los municipios.



Sin embargo, el elevado endeudamiento de un grupo de municipios de Guatemala demuestra que hay necesidad de establecer un marco normativo que fije responsabilidades definidas a las instituciones públicas relacionadas con este tema. Además, este hecho debe ser tomado en cuenta para racionalizar las nuevas operaciones de crédito que con el respaldo del gobierno central se lleven a cabo para apoyar la descentralización.

Según datos de la deuda a finales de 2006: “el monto global adeudado por todas las municipalidades asciende a Q1,250.8 millones, de lo cual Q708.9 millones (57%) corresponde a préstamos provenientes de bancos y los restantes Q541.9 millones está vinculado a préstamos del INFOM. Los municipios de Escuintla registran un saldo de Q112.7 millones, que incluyen un 72% de crédito bancario; mientras los de Sacatepéquez adeudan en conjunto Q36.7 millones, de los cuales un 67% corresponde a préstamos bancarios.”³⁷

En el caso específico del municipio de Escuintla en 2007 se refiere que: “continúa la tendencia hacia el endeudamiento...”³⁸ Esto porque alcanzó un monto significativo de 19.5 millones de Quetzales que representa “una porción alta respecto a la recaudación total...”³⁹

Un informe revela que en 2010: “Existe un grupo que representa el 13% (44 municipios) del total del país cuyo monto de endeudamiento tiene un peso relativo mayor del 50%

³⁷ Durini Cárdenas, Edgar. **Deuda pública municipal. Pág. 22.**

³⁸ **Ibíd.** Pág. 25.

³⁹ **Ibíd.**



de los ingresos totales. Ello significa que la estabilidad financiera a futuro medio... se encuentra comprometida, pues, la garantía del pago de buena parte del monto de endeudamiento proviene de los recursos de la transferencia.”⁴⁰

Se puede presentar una crisis financiera gradual que impide a futuro la obtención de nuevos recursos de crédito teniendo como garantía el flujo de recursos provenientes de la transferencia.

Tal situación afectará la sostenibilidad financiera de los municipios y el pago de los compromisos crediticios puede traer como consecuencia largos periodos sin ejecución real de inversión, ya que, las partidas de transferencia se ven disminuidas a causa de los pagos correspondientes.

El mismo informe citado indica que: “Dentro de la categoría ‘alto’ (ello significa que el monto del endeudamiento representa más del 70% de sus ingresos totales) se encuentran 36 (11%).”⁴¹

Es decir que en 2010 había 36 municipios con un alto porcentaje de endeudamiento que representa el 70 por ciento de sus ingresos totales, es decir sumando la transferencia del gobierno central, Impuesto sobre Circulación de Vehículos, Impuesto Único Sobre Inmuebles, Impuesto sobre el Petróleo y sus Derivados e IVA Paz. Situación que se vuelve alarmante ya que solo operan con el 30 por ciento de su

⁴⁰ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Ranking de la gestión municipal integral sostenibilidad financiera y gobernabilidad en Guatemala.** Pág. 43.

⁴¹ **Ibíd.**



presupuesto porque tienen que amortizar la deuda.

De lo anterior se deduce que en la actualidad existen más de 30 municipalidades que tienen comprometido más del cincuenta por ciento de sus ingresos totales ordinarios para amortizar la deuda pública municipal. Ello significa que la estabilidad financiera a futuro se encuentra comprometida, pues, la garantía del pago de buena parte del monto de endeudamiento proviene de los recursos de la transferencia del gobierno central a los municipios.

La reforma al Artículo 110 del Código Municipal en 2010 no ha resuelto el problema, por lo tanto es necesario reformar nuevamente dicho artículo para establecer otra forma de limitar el excesivo endeudamiento.

4.2. Análisis de la reforma referente al endeudamiento en el Código Municipal en 2010

En 2010 se hicieron modificaciones al Código Municipal en relación al endeudamiento. Sin embargo se considera que dichas modificaciones no ayudan a resolver el problema ya que solo establece un límite temporal de endeudamiento que no va más allá del periodo de gobierno municipal.

Por medio del Decreto número 22-2010 del Congreso de la República se introdujeron varias reformas al contenido del Código Municipal. Algunas de dichas modificaciones fueron sobre el endeudamiento municipal.



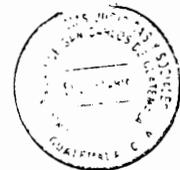
Cabe destacar que se reformaron 49, se crearon seis y se derogaron dos artículos por medio del Decreto 22-2010 del Congreso de la República, las reformas contaron con 107 votos favorables.

El Artículo 30 del citado Decreto, modificó el Artículo 110 del Código Municipal, estableciéndose de la siguiente forma: “Las municipalidades, para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos para el efecto. Deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales.

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

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

Como se puede observar, se establece una prohibición de contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda del periodo de gobierno municipal que las contrae.



Pese a la implementación de dichas modificaciones la situación no cambia porque muchas corporaciones municipales optan por el endeudamiento para financiar los proyectos municipales. Sin embargo, el desarrollo de una comunidad o de un pueblo no encuentra relación con el endeudamiento desmedido.

Es necesario cambiar la lógica del financiamiento de presupuesto municipal, estableciendo en el Código Municipal un porcentaje límite en relación al presupuesto anual y a los ingresos ordinarios que percibe la municipalidad tomando como categorías el situado constitucional, el Impuesto Único sobre Inmuebles, Impuesto sobre Circulación de Vehículos, Petróleo, Iva Paz que son las fuentes de financiamiento ordinarias del municipio.

Se considera que los concejos municipales no deben tomar el endeudamiento como única opción para el financiamiento de los proyectos. Es necesario que como líderes políticos busquen nuevas fuentes de financiamiento del presupuesto.

Por lo que se hace necesario proponer una nueva reforma al Artículo 110 del Código Municipal en el sentido de establecer el límite porcentual en relación a los ingresos ordinarios de la municipalidad y no un límite temporal, porque no soluciona el problema de fondo.



4.3. Propuesta de reforma para establecer el límite porcentual respecto de los ingresos ordinarios

Las reformas al Código Municipal hechas en años anteriores establecen que el límite de la contratación de deuda municipal es temporal, es decir que las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del concejo municipal que las contrae.

Aquí se hace énfasis en la importancia de promover una nueva reforma al Código Municipal, específicamente en lo referente al Capítulo II que se denomina Endeudamiento Municipal con la finalidad de establecer un límite porcentual de la deuda pública respecto de los ingresos ordinarios del municipio y en este sentido, es razonable que dicho límite sea hasta un veinte por ciento de los ingresos ordinarios en un período presupuestario.

Bajo este razonamiento, se sustituye el criterio de temporalidad de la deuda por el criterio de cantidad porcentual respecto de los ingresos ordinarios del municipio, lo cual obliga a contratar la deuda a base de estudios técnicos financieros objetivos de manera que no haya posibilidad de la alteración de los datos y las cifras de dichos ingresos.

Con lo anterior se evitaría la discreción de los concejos municipales para contraer obligaciones crediticias que en algunas ocasiones ha superado el cincuenta por ciento de los ingresos ordinarios del municipio, provocando su desfinanciamiento para el siguiente período presupuestario.



Derivado de lo expuesto en el presente trabajo, se considera necesario reformar el Artículo 110 del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República en el sentido de establecer dicho límite porcentual. Por lo que dicho Artículo quedaría de la siguiente forma:

“Artículo 110. Objeto. Las municipalidades, para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos para el efecto. Deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales.

Para que las municipalidades puedan contraer obligaciones en un período presupuestario, aquellas deberán ser incluidas en dicho presupuesto cuyo monto no podrá exceder sobre el 20% de los ingresos ordinarios en el respectivo período presupuestario.

Las obligaciones crediticias deben apoyarse en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren. Igualmente podrán emitir, negociar y colocar títulos-valores en el mercado nacional o en el exterior, para cuyo efecto deberán contar previamente con las opiniones del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria.”

Con lo anterior, en concordancia con los demás principios en que se sustenta el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, se fortalecerá la gerencia pública de las



municipalidades. Para efectos del presente trabajo, se cree razonable el establecimiento hasta un máximo de deuda pública, el 20% de los ingresos ordinarios que se proyecta recibir.

Pero hay que resaltar que esa proyección debe elaborarse utilizando criterios empíricos, sino basado en estudios técnicos financieros serios que amparen la elaboración y proyección de los ingresos que tendrá la municipalidad en un año de ejercicio fiscal.

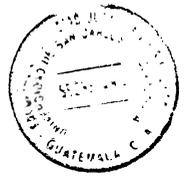
Lo anterior debe estar basado en el principio de economía el cual indica que el presupuesto debe recoger la realidad de la época en la cual se preparan, haciendo estimaciones reales y factibles para su debida ejecución.

Así como del principio de eficiencia consistente en la capacidad de disponer los ingresos para lograr que el presupuesto alcance y se ejecuten los programas e inversiones ahí establecidos. Bajos estos supuestos, se pretende estabilizar el monto total de la deuda por amortizar frente al total de ingresos municipales. Con lo cual se evita un estrangulamiento financiero gradual que impida en el futuro contratar nuevos recursos de crédito teniendo como garantía el flujo de recursos provenientes de transferencia del gobierno central. Se evitará crisis en la estabilidad financiera de los municipios provocado por el pago de los compromisos crediticios anteriores que a su vez evita largos periodos sin ejecución real de inversión en los municipios.



CONCLUSIONES

1. El estudio de las fuentes de financiamiento del gasto municipal es primordial para la organización y planificación del presupuesto en cada ejercicio fiscal, porque permite proyectar los ingresos a percibir y planificar los gastos y la prestación de los servicios públicos municipales; sin embargo el desfinanciamiento del presupuesto por diversos factores, afecta el funcionamiento regular de la administración municipal.
2. El desfinanciamiento del presupuesto municipal ha sido causado en muchas ocasiones por la contratación discrecional de la deuda pública municipal en ejercicios presupuestarios anteriores porque las normas del Código Municipal establecen límites temporales de la contratación, lo cual ha sido inefectivo para controlar el nivel de endeudamiento.
3. Uno de los aspectos que no se toma en cuenta en la contratación de la deuda pública municipal es la observancia del principio de capacidad de pago, respecto de la proyección de los ingresos ordinarios del municipio, basado en estudios técnicos.
4. Las reformas al Código Municipal realizadas en 2010, respecto de la temporalidad en la contratación de la deuda municipal ha sido inefectivo, por lo que existe la necesidad de promover una nueva reforma para establecer el límite del 20% de deuda municipal respecto de los ingresos ordinarios del municipio en un determinado ejercicio presupuestario.





RECOMENDACIONES

1. Es necesario que los concejos municipales analicen objetivamente las fuentes de financiamiento del gasto municipal previo a la organización y planificación del presupuesto en cada ejercicio fiscal, de manera que dicho presupuesto recoja la realidad y sea factible ejecutar los programas previstos.
2. Los concejos municipales están llamados a evitar la contratación de la deuda basada en criterios discrecionales para evitar el desfinanciamiento del presupuesto municipal en ejercicios presupuestarios futuros; es decir, que no se debe tomar el endeudamiento como única alternativa ante la falta de captación de recursos propios.
3. Es ineludible para el consejo municipal tomar en cuenta el principio de capacidad de pago, respecto de la proyección de los ingresos ordinarios del municipio, basado en estudios técnicos financieros, antes de la contratación del crédito público para evitar un desbalance en el próximo ejercicio presupuestario.
4. El Organismo Ejecutivo, en coordinación con las municipalidades, debe promover una reforma al Código Municipal en el sentido de establecer el límite de 20% de la deuda pública municipal respecto de los ingresos ordinarios del municipio en cada ejercicio presupuestario con el fin de estabilizar las finanzas municipales.





BIBLIOGRAFÍA

ALBI FERNÁNDEZ, Fabio Alejandro. **La crisis del municipalismo**. España: Ed. Trotta, 1989.

Asociación Nacional de Municipalidades. **La descentralización y el desarrollo municipal en Guatemala: propuestas para la implementación del pacto por el desarrollo local**. Guatemala: Programa Municipios para el Desarrollo Local – PROMUDEL- (s.e), 2008.

BALLBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. Catalunya, España: Ed. Marqués Talleres Gráficos. 2002.

Banco de Guatemala. <http://banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=vmc/vmc08&e=566>
(consultado 24/08/2014.)

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 11ª ed, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L, 1993.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco, tomo I, teoría general**. 18º ed. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas; 2008.

DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo, Tomo VI**. 2ª ed, Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

DURINI CÁRDENAS, Edgar. **Deuda pública municipal**. Guatemala: Grupo de Apoyo Mutuo –GAM- Reproducido con el apoyo de la Fundación SOROS de Guatemala. 2007.

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe.. **Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana**. San José, Costa Rica: (s.e) 2008.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung. **La gestión municipal en Guatemala, volumen II**. Guatemala: Ed. Magna Torre Editores, 2008.



Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe. **La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana.** San José, Costa Rica: Ed. Comunicaciones Milenio S.A.. 2005.

Fundación Centroamericana de Desarrollo. **Manual del presupuesto municipal.** Guatemala: Fundación Soros de Guatemala (s.e) 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Reus, 2000.

Gobierno de Guatemala. **Manual de Administración Financiera Integrada Municipal.** Guatemala: (s.e) 2006.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización en la administración pública.** Guatemala: Facultad de Derecho, USAC , 1992.

HERNÁNDEZ PALMA, Antonio. **Derecho municipal.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Desalma, 1990.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. <http://icefi.org/preguntas-frecuentes/> (consultado el 20/07/2014.)

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **Apuntes sobre la denominada deuda flotante en Guatemala.** <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/10/Apuntes-del-icefi-sobre-la-deuda-flotante1.pdf> (consultado el 24/08/2014.)

Instituto Nacional de Administración Pública. **El ordenamiento jurídico legal en el ejercicio de la gerencia pública y gerencia política.** Guatemala, Dirección de Escuela de Gobierno y Gestión Pública.

LEMUS, Vivian. **Gestión municipal.** Guatemala: Fundación Tecnológica para el Desarrollo de Guatemala. 2012.

MAZARIEGOS RODAS, Mónica Rocío. **Guatemala, régimen municipal, del centralismo a la participación ciudadana.** www.juridicas.unam.mx. (Consultado el 10/06/2014.)



Ministerio de Finanzas Públicas. Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Guatemala: (s.e) 2004.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. 3ª. Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. 2004.

PEREIRA-OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo Ernesto Richter. Derecho constitucional. 3a. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.

PINTO C., Juan Francisco. El gasto público municipal en Guatemala. Asesor de la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. Foro Nacional. Guatemala: 2001.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. Autonomía municipal, descentralización e integración. Barcelona, España: Ed. Ariel, 2002.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. La autonomía. Madrid, España: Ed. Civitas, 1997.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Ranking de la gestión municipal integral sostenibilidad financiera y gobernabilidad en Guatemala. Guatemala: Ed. Serviprensa, S.A. 2010.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente de 1985. Guatemala 1986.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Adoptada y proclamada en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

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

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