

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

**PROYECTOS MUNICIPALES
Y SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO**

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

POR

VICTOR MANUEL FARNESH LOPEZ

Previa a optar al Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y a los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Julio de 1994

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
04
TC (1447)

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

DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL III	Lic. Roosevelt Guevara Padilla
VOCAL IV	Br. Erick Fernando Rosales Orizábal
VOCAL V	Br. Fredy Armando López Folgar
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

DECANO	
(en funciones)	Lic. Mario Ramiro Pérez Guerra
EXAMINADOR	Lic. Roberto Samayoa
EXAMINADOR	Lic. Roberto Mena Izeppi
EXAMINADOR	Lic. Oscar Emilio Sequén Jocop
SECRETARIO	Lic. Jorge Armando Valvert Morales

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).



11456-94

Neftaly Aldana Herrera - Abogado y Notario
Guatemala, C.A. Tel. 24632 - 81503 - FAX 300041

Abril 22 de 1,994

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

25 ABR. 1994

RECIBIDO
Escriba: 17 / 15
OFICIAL

Señor Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Juan Francisco Flores Juárez,
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor Decano:

En cumplimiento a la resolución emanada de la Decanatura bajo su digno cargo, de fecha 24 de noviembre de 1,993, y como consejero de tesis del Bachiller VICTOR MANUEL FARNESS LOPEZ, titulada "PROYECTOS MUNICIPALES Y SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO", tengo el agrado de emitir mi dictámen favorable e informarle lo siguiente:

Sugerí al ponente, entre otros aspectos que fueron aceptados, el cambio del nombre de su Tesis, recomendándole enfatizar desde allí el carácter jurídico de su trabajo, con el título de "Aspectos jurídicos de los Proyectos Municipales", toda vez que se refiere tanto a los proyectos de trabajo propuestos en las Municipalidades y en el Instituto de Fomento Municipal - INFOM-, y sus fuentes de financiamiento.

Centra su trabajo de tesis, el Bachiller Farness López, en el marco teórico del Municipio y de atención a los principales aspectos jurídicos del gobierno municipal, tocando también las fuentes de financiamiento de los proyectos municipales..

En un sentido el autor, hace acopio de su propia experiencia por su larga carrera como trabajador del - INFOM- y su relación con la actividad administrativa de las Municipalidades, por lo que considero que además servirá dicha tesis como un manual útil para las autoridades y personal de las Municipalidades.

Basado en lo expuesto, considero que el trabajo examinado reúne los requisitos exigidos para ser discutido y oportunamente aprobado como Tesis de graduación del Bachiller Víctor Manuel Farness López, y en tal emito dictámen favorable.

Con este motivo, aprovecho para expresarle señor Decano, mis muestras de alta consideración y suscribirme

Atentamente,

Neftaly Aldana Herrera
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
JEFES DE DEPARTAMENTO

28 ABR. 1996

RECIBIDO

Horas 17 Minutos 30
Oficial *[Signature]*

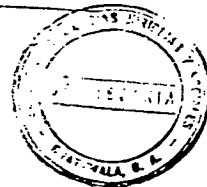
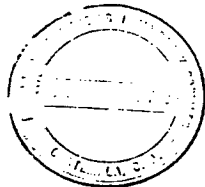


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, abril veintisiete, de mil novecientos noventa-
cuatro. -----

Atentamente pase al Licenciado LEONEL PLUTARCO PONCIANO
LEON, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del
Bachiller VICTOR MANUEL FARNESS LOPEZ y en su oportunidad
emita el dictamen correspondiente. -----

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 13
Guatemala, Centroamérica

Licenciado
Juan Francisco Flores Juárez,
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales.
SU DESPACHO.

1951-94
Guatemala, 20 de junio de 1994.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

20 JUN. 1994
RECIBO
Hores 17 18/100
OFICIAL

Señor Decano :

Por este medio le informo que en cumplimiento de lo resuelto por ese Decanato con fecha 27 de abril del corriente año revisé el Trabajo de Tesis del Bachiller VICTOR MANUEL FARNESS LOPEZ, intitulado "PROYECTOS MUNICIPALES Y SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO".

El citado trabajo fue realizado bajo la orientación y dirección del Licenciado Neftalí Aldana Herrera, quién opinó favorablemente sobre el mismo.

El Bachiller Farness López, ha realizado un trabajo meritorio, que como lo señala su asesor, será un manual útil para las autoridades y personal de las Municipalidades y como fuente de estudio a los teóricos de esta importante institución, por lo que en virtud de haberse llenado los correspondientes requisitos emití dictamen favorable al mismo.

Sin otro particular, tengo el honor de suscribirme del Señor Decano, su Atto. y S. S.

Neftalí Aldana Herrera
Lic. Leonel Ponciano León.
Pevigor.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



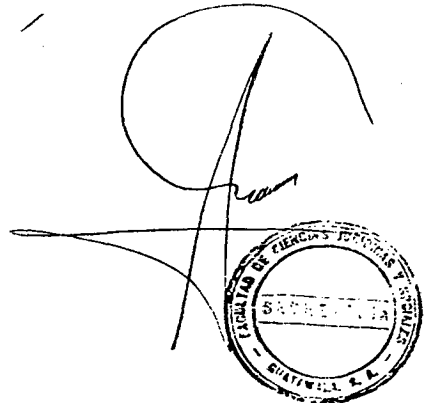
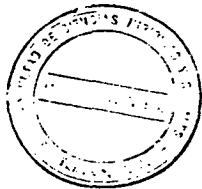
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 13
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, junio vintisiete, de mil no-cientos noventi-
cuatro. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
impresión del trabajo de tesis del Bachiller VICTOR MANUEL
FARNES LOPEZ intitulado "PROYECTOS MUNICIPALES Y SUS FUEN-
TES DE FINANCIAMIENTO". Artículo 22 del Reglamento para -
Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis. -----



DEDICATORIA

A DIOS:

Por haberme iluminado para alcanzar este triunfo

A MIS PADRES:

Julio César Farnés Meneses (+) (Q.E.P.D.)
María Dominga López viuda de Farnés

A MIS HIJOS:

Víctor Manuel y Gladys Aracely Farnés Posadas

A MIS HERMANOS:

César, José Luis, Elsy y María Cristina Farnés López
y Julio César Farnés Alfaro (Q.E.P.D.)

A MIS TIAS:

En general, y en especial a mi tía Chonita (Q.E.P.D.)

AL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

I N D I C E

	Págo.
INTRODUCCION.	i
I CAPITULO.	
1.MUNICIPIO	1
1.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO	1
1.2 CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO	6
1.2.1 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	8
1.2.2 FINES DEL MUNICIPIO	13
1.2.3 CREACION DEL MUNICIPIO SEGUN LA LEY	17
1.3 MUNICIPALIDADES	20
1.3.1 SISTEMA DE GOBIERNO	2
1.3.2 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES CON EL EJECUTIVO	23
II CAPITULO.	
2. SISTEMA ADMINISTRATIVO DE UN GOBIERNO MUNICIPAL	26
2.1 AREA ADMINISTRATIVA	26
2.2 AREA FINANCIERA MUNICIPAL	40
III CAPITULO.	
3. INGRESOS MUNICIPALES	49
3.1 TRIBUTACION Y RECAUDACION	50
3.2 OCHO POR CIENTO (8%) CONSTITUCIONAL	68
3.3 PRESUPUESTO MUNICIPAL	77
3.4 CAPACIDAD DE CREDITO MUNICIPAL	81
IV CAPITULO.	
4. INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL INFOM	83
4.1 CREACION	85
4.2 OBJETIVO	86
4.3 FINALIDAD	87
4.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	89
4.5 INSTITUCION FINANCIERA MUNICIPAL	93

V CAPITULO.

5. FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL A LAS MUNICIPALIDADES.	94
5.1 LAS MUNICIPALIDADES COMO SUJETOS DE CREDITOS	94
5.2 TIPOS DE CREDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL A LAS MUNICIPALIDADES.	95
5.2.1 CREDITOS ORDINARIOS	95
5.2.2 CREDITOS DE URGENCIA	95
5.2.3 CREDITOS DE CONTINGENCIA	95
5.3 OTORGAMIENTO DE CREDITOS POR PARTE DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL A LAS MUNICIPALIDADES	95
5.3.1 REQUISITOS	95
5.3.1.1 MONTO	96
5.3.1.2 DESTINO DE LOS CREDITOS	97
5.3.1.3 COBRO DE INTERESES	98
5.3.1.4 PLAZO PARA LA FORMALIZACION DEL CREDITO	98
5.3.1.5 AMORTIZACIONES	99
5.3.1.6 GARANTIA DE LOS CREDITOS	99
5.3.1.7 FORMA DE ENTREGA DE LOS FONDOS	99
5.3.2 CONDICIONES	100
5.3.2.1 APROBACION DE LA RESOLUCION DE CREDITO	100
5.3.2.2 APROBACION DEL SISTEMA DE EJECUCION DE LA OBRA.	100
5.3.2.3 ELABORACION Y EJECUCION DEL REGLAMENTO DE OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SERVICIO	101
5.3.2.4 COMPROMISO DE FIRMA DEL CONTRATO DE PRESTAMO Y ACEPTACION DEL COBRO POR GASTOS TECNICOS.	102
CONCLUSIONES	102
RECOMENDACIONES	105
BIBLIOGRAFIA	107

I N T R O D U C C I O N

En esta tesis se analizan las actividades que desarrolla el INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL como un ente del Estado que presta financiamiento a las trescientas treinta (330) Municipalidades de toda la República de Guatemala. Es de mencionar que esta Institución que sin estar reconocida legalmente como un Banco del sistema asume la responsabilidad crediticia para el desarrollo de la infraestructura de los Municipios.

Este trabajo de tesis incluye apartados especiales referentes al marco teórico del Municipio, así como la prestación de servicios públicos y ejecución de obras que el Instituto de Fomento Municipal realiza,. Incluye un estudio doctrinario y jurídico que permite comprender la institución del Municipio, su Gobierno y su sistema administrativo, asimismo el sistema de tributación y recaudación de las Municipalidades y el aporte constitucional del ocho por ciento. Tambien se proporciona información sobre las distintas clases de crédito que otorga el INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL a las Municipalidades, esperando que sirva como fuente de consulta para Empleados y Funcionarios Municipales sobre el trámite de los préstamos ante esta Institución.

Complementariamente que sirva como aporte para que las actividades que se realizan en el ambito municipal, contribuyan al desarrollo de los municipios.

PRIMER CAPITULO

1. MUNICIPIO.

El desarrollo de este trabajo es producto de la necesidad de dar a conocer que el municipio es una institución universal y verdadero pilar de la sociedad en casi todos los países del mundo, y no obstante que el municipio está presente en la vida del ciudadano todavía no es suficientemente conocido. Y quizá por ser anterior al Estado y por su omnipresencia en la vida ciudadana, ya no es objeto de discusión; sin embargo, ahora que parece resurgir del desarrollo armónico e integral de los países, la democracia plena y el tipo de Estado que sea idóneo a tales propósitos, es imprescindible identificar y fortalecer las fuerzas sociales que tengan mayor potencialidad. El municipio es uno de los mejores agentes del desarrollo y el órgano más idóneo para descentralizar la acción estatal. En cuanto a la importancia que tienen los Gobiernos Locales en la prestación de servicios públicos dentro de su ámbito territorial. En tal sentido es necesario que los municipios cuenten con los recursos suficientes para atender la demanda de servicios. En la medida que el Gobierno Municipal se fortalezca, el sistema democrático se consolida y consecuentemente, el desarrollo de la comunidad local es más vigoroso y acelerado.

1.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

De tal manera que para tener una idea más clara y precisa, de lo que es el municipio, es necesario tomar algunos conceptos sobre el tema. Así tenemos que el Diccionario de la Real Academia Española, lo define como: "Entre los romanos, ciudad principal y

libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". 1_/

Para Elguera, citado por el tratadista Manuel Osorio, el municipio, también llamado municipalidad, "Es jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un terriotiro determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional". 2_/

Guillermo Cabanellas, sobre el municipio nos dice lo siguiente: "En la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes, cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. En la actualidad, la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural con algunos núcleos poblados o casas dispersas..." 3_/

El Decreto 58-88, del Congreso de la República, que contiene el Código Municipal, en su artículo 1, conceptualiza el municipio así: "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 comun de todos los habitantes de su distrito". 4_/

Existen teorías que nos hablan sobre la forma en que se organiza el municipio. Según la teoría Sociológica o Jusnaturalista, referida por Manuel Ossorio (5), se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado. Para la teoría legalista, el municipio no solo no tiene el expresado origen natural, si no que es una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado. Mas cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo del hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se halla vinculada al servicio de las

1/DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial ESPASA-CALPE, S.A. Madrid, España 1,970. Pag.905.

2/OSSORIO MANUEL. "Diccionario de Ciencias Juridicas. Politicas y Sociales". Editorial Heliasta. S.R.L. Viamonte 1,730, Buenos Aires, Argentina. Pag. 474.

3/CABANELLAS, GUILLERMO."Diccionario Enciclopedico de Derecho Usual". Tomo IV. Editorial Heliasta, S.R.L. Viamonte 1,730, Buenos Aires. Argentina. Pag.474.

4/Decreto 58-88 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA. CODIGO MUNICIPAL.

5/OSSORIO, MANUEL. Ob. citada. Pag. 474.

necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado alcalde y también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por este. El alcalde, en unos países, es de elección popular; y en otros, de designación por el Poder Ejecutivo.

De los conceptos expuestos y teorías sobre su formación, se concluye que en Guatemala y otros países, el municipio es una institución universal, es el verdadero pilar de la sociedad y una institución jurídico-política, con personalidad propia, con autonomía y potestades concernientes al gobierno y administración

de los intereses locales; sus poderes y facultades emanan de la comunidad, la cual expresa su voluntad mediante la elección de ciudadanos locales en quienes delega la responsabilidad de conducir los intereses del municipio; tales poderes y facultades son reconocidos por la Constitución y las leyes. El concepto de municipio comprende, la extensión territorial, sus recursos y sus habitantes, dentro de una división política y administrativa de un país; siendo la única unidad de gobierno verdaderamente local.

Lo característico es que el municipio responde a una convergencia de intereses entre lo general y lo local; ejerce el poder público circunscrito a una localidad específica y se relaciona solo con los problemas inherentes a ella, y como ente político, forma parte de la organización política superior que es el Estado.

El Estado no es una mera agrupación de municipios, sino una unidad distinta que responde a la voluntad y al interés general del país.

En el sistema gubernamental, al municipio le corresponde ser formador e implementador de políticas públicas locales, prestador de servicios y vocero de los intereses comunales junto o frente a las esferas superiores del Gobierno, las leyes les asigna una serie de funciones, poderes y facultades que le dá una posición relevante en el sistema gubernamental, no siempre hacen un papel significativo en el desempeño de sus atribuciones legales. Es inobjetable el papel que el municipio cumple en la satisfacción de las necesidades locales y el valioso auxilio que con ello presta al

cumplimiento de la acción pública y al logro del interés general; porque además de ser una institución anterior del Estado, tiene sobre el Gobierno Central una serie de ventajas que le convierten en el mejor agente político para alcanzar los fines del Estado vinculados con el bien común. El municipio además es una cédula vital para impulsar el desarrollo local, regional o nacional, es una escuela de democracia, donde los ciudadanos pueden participar en la creación de las condiciones necesarias a su progreso colectivo, a la vez que aprenden a manejar y defender sus derechos políticos, a niveles que le son accesibles.

1.2 CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO.

Entre las características del municipio podemos mencionar: a) La Autonomía; b) Gobierno Pluripersonal; c) Competencia Territorial Limitada; d) Fines Colectivos; e) Régimen Jurídico.

a) AUTONOMIA:

En la legislación municipal se reconoce la autonomía del municipio pero esta autonomía no debe ser mal entendida, pues este término significa la facultad de gobernarse por sí mismo y dictarse sus propias normas, lo que no ocurre con el municipio que solo tiene poder de gobierno, es decir para organizarse técnicamente, elaborar sus propios programas de trabajo, utilizar y administrar sus recursos así como destinarlos convenientemente a satisfacer los fines del municipio; no poseyendo facultades de autolegislarse, el término autónomo resulta inadecuado por lo que es más apropiado hablar de una descentralización de carácter autárquica, tomando en

cuenta que la autonomía es solamente de carácter técnico-administrativo.

b) GOBIERNO PLURIPERSONAL:

En el orden jurídico actual la máxima autoridad del municipio recae en la llamada Corporación Municipal, la cual es electa popularmente conforme a lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Le corresponde discutir sobre los asuntos de su comunidad y al encontrar el consenso, decidir sobre su conveniencia de llevar a cabo determinadas acciones, actividades y/o proyectos que sobre el particular se concreten. La Corporación Municipal también administra los bienes colectivos y vela por los intereses y desarrollo de su municipio, lo que en la actualidad se ha ampliado a nuevas áreas de trabajo que aún son desconocidas para las Corporaciones Municipales pero que están contenidas en el Código Municipal.

c) COMPETENCIA TERRITORIAL:

El municipio está comprendido dentro de una disposición de un territorio, cuya extensión y colindancias se determinan previamente y comprende además de su área urbana, toda aldea, caseríos y fincas que se encuentran localizadas en esa jurisdicción. Esta demarcación geográfica delimita la competencia del gobierno municipal que se reduce a esa circunscripción territorial, es decir, tiene facultades para atender solamente los problemas y necesidades que surjan dentro de esa extensión, por esta razón no podrá pretenderse la solución de problemas de otro municipio cuya población pertenece a diferente administración municipal.

d) FINES COLECTIVOS:

Con el desempeño de cargos de esta naturaleza no se deben perseguir la satisfacción de intereses personales, la finalidad al conferirse la dirección y gobierno de un grupo social es precisamente el de lograr por su medio la solución de los problemas y necesidades de una comunidad, así como crear, mejorar las condiciones adecuadas de vida para la población, promover su desarrollo económico y social, lo cual identifica los objetivos y funciones a cargo del gobierno municipal.

e) REGIMEN JURIDICO:

El Decreto 58-88 del Congreso de la República, Código Municipal, es el estatuto legal que desarrolla los principios referentes al régimen municipal, consecuentemente contiene todo lo relativo a la organización, atribuciones y facultades que corresponde a las autoridades que ejercen el gobierno en los municipios.

1.2.1 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Los elementos esenciales del municipio son: 1) El Territorio, 2) La Población, 3) La Autoridad, 4) La Organización Comunitaria, 5) La Capacidad Económica.

1. EL TERRITORIO.

Al igual que decíamos respecto del Estado, el término municipal es elemento constitutivo del municipio. Término municipal es el territorio a que se extiende la jurisdicción de la entidad. La palabra jurisdicción hay que entenderla como demarcación de competencia de derecho público. Al decir que es

parte constitutiva queremos significar que el territorio es algo más que un ámbito de competencias. Sin él no puede existir el municipio, ni sociológica, ni jurídicamente. Fuera del término el municipio carece de potestad de imperio aunque puede mantener un dominio.

Por lo tanto, debiera responder a criterios de homogeneidad económica, social y cultural, y de unidad e independencias de las localidades que le integran. Teóricamente, las localidades por su proximidad especial debieran estar tan relacionadas entre sí, que no pudieran ser vistas sino como una unidad en la distribución geográfica de producción y población dentro del país. Y geográficamente, al igual que los límites de los Departamentos, los de los municipios deberían estar fijados por puntos de referencia geodésica.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Ossorio define el territorio como "La Superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio. Término jurisdiccional". 6_/

b) POBLACION.

El concepto de población es la versión administrativa de la idea política de pueblo y es un elemento necesario para que un municipio pueda constituirse y sobrevivir. Según su importancia en la vida de la comunidad local hay que distinguir dos grandes tipos: residentes, que viven habitualmente en el término municipal y transeúntes, que se encuentran accidentalmente en él. El Estatuto Municipal los clasificaba en cabezas de familia, vecinos, 6/ OSSORIO, MANUEL. Ob. citada. Pág. 742.

domiciliados y transeúntes, es decir que estos últimos eran una especie más de la tipología general. Podemos decir también que la población, por su capacidad productiva y su actividad económica, representa el elemento dinámico del municipio y el agente natural del desarrollo. Sin embargo para que desempeñe tales roles con eficacia requiere de condiciones estructurales que lo facilite. Unas están vinculadas con la bondad de la naturaleza, y otras son de carácter social, como son la distribución de la riqueza y los medios productivos, y la disponibilidad de servicios públicos que permitan la satisfacción de las necesidades humanas básicas y signifiquen ventajas y facilidades económicas. Un estudio integral de esta variable a

nivel municipal requeriría por sí sola de una investigación completa, por lo que aquí solo se analizará cuantitativamente como elemento de prueba de la desigualdad entre municipios, que exige un enfoque congruente para decidir políticas de fortalecimiento municipal.

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

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Manuel Ossorio dice que población es la "Acción y efecto de poblar

un territorio o país. Cuantos hombres y mujeres, en determinado momento, componen el género humano sobre el planeta o los habitantes de un Estado, provincia, otra comarca o sitio en que se vive en estabilidad al menos relativa. También, cualquier urbe, ciudad o pueblo". 7_/

3) AUTORIDAD.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales del Tradadista Manuel Ossorio; dice que autoridad en sentido genérico es: "La potestad que ejerce una persona sobre otra u otras; y entonces se habla de la autoridad del jefe del Estado, del padre de familia, del marido, del maestro, del patrono, cada uno de ellos dentro de sus atribuciones legalmente establecidas. En sentido más restringido y más corriente, la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás". 8_/

La autoridad como elemento esencial del municipio, la representa La Corporación o Concejo Municipal que es el cuerpo o grupo de funcionarios que tiene a su cargo el gobierno del municipio. La Corporación Municipal es un órgano de gobierno, con las características siguientes:

- Autónomo: tiene capacidad para gobernarse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la

7/OSSORIO, MANUEL. "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Editorial Heliasta. S.R.L. 1739, Buenos Aires, Argentina. Pag.582.

8/OSSORIO, MANUEL. "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Editorial Heliasta. S.R.L. 1,739, Buenos Aires, Argentina. Pag.74.

República de Guatemala y las Leyes, especialmente el Código Municipal.

- Superior: es la máxima autoridad del Municipio.
- Deliberante: estudia y discute los asuntos municipales, en las sesiones que realiza.
- De Decisión: después de discutido un asunto, llega a través de la votación a un acuerdo de solución.

La Corporación Municipal está integrada por el Alcalde, los Síndicos y los concejales, siendo el número de Síndicos y Concejales determinado de conformidad con el número de habitantes del Municipio, según lo establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

4) ORGANIZACION COMUNITARIA.

El principal mecanismo para hacer efectiva la participación del vecino en el gobierno municipal sigue siendo la institución del Alcalde Auxiliar, la que adquirirá mayor eficacia en la medida en que se haga un replanteamiento de la forma de designación y las funciones de estos.

La participación comunitaria en las responsabilidades y decisiones de gobierno, es un elemento de vital importancia dentro del proceso de consolidación democrática del país. Es a través de ella que debe de articularse el funcionamiento primario de un estado de derecho, en el cual puedan descentralizarse las decisiones de gobierno y se logre ejercer un control directo de ésta por parte de la comunidad. Para lograr este objetivo es necesario, definir las formas y modalidades (costumbres, tradiciones, base económica

y religión) para estructurar las instancias de la participación de la población.

La Alcaldía Auxiliar vendría a ser la expresión organizada de las diferentes comunidades en que está dividido el territorio de un municipio, constituye la representación de la autoridad municipal ante la comunidad y, también la representación y expresión de la comunidad ante el gobierno municipal.

Así pues los integrantes de la Alcaldía Auxiliar son designados por el Alcalde Municipal a propuestas de la asamblea de vecinos de cada comunidad, constituidos en cabildo local.

5) CAPACIDAD FINANCIERA.

Los recursos financieros constituyen otro de los elementos que la legislación nuestra requiere para su constitución, disponibilidad económica indispensable tanto para sufragar sus propios gastos, como para asegurar la atención de los servicios esenciales.

Nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 255 especifica que: "Las Corporaciones Municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la Ley y a las necesidades de los municipios". 9_/

1.2.2. FINES DEL MUNICIPIO.

9/ Artículo 255 de la Constitución de la República.

La Legislación Municipal Decreto número 58-88, del Congreso de la República, Código Municipal; en su artículo 7, menciona que son fines generales del municipio:

- Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado; esto indica que el municipio es una entidad autónoma, pero forma parte del Estado. Por lo tanto también debe contribuir a alcanzar esos fines y deberes.
- Ejercer y defender la autonomía municipal, conforme la Constitución Política de la República de Guatemala y el presente Código. Estableciéndose con esto que las autoridades municipales deben hacer efectiva la autonomía, no pueden renunciar a ella. No pueden estar sujetos a las órdenes o decisiones del Gobernador, del INFOM o de cualquier otra dependencia del gobierno. Como también defender la autonomía municipal y oponerse a toda medida que pretenda reducirla o eliminarla.
- Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio. Estableciéndose con esto que el deber fundamental del municipio es la prestación de los servicios. Estos servicios constituyen a mejorar el nivel y la calidad de la vida de la población. En el caso de que si un pueblo carece de agua potable, drenajes, energía eléctrica, para mencionar tres servicios básicos, entonces no cuenta con condiciones de vida satisfactorias en cuanto a salud, higiene, seguridad y comodidad. Pero si a este pueblo se le proporcionan esos tres servicios, ha mejorado en su calidad de

vida, pasa de una condición de poco desarrollo a una condición de mayor desarrollo.

El desarrollo integral quiere decir por una parte, mejorar en todas las condiciones de vida como salud, educación, vivienda, recreación, trabajo, ingreso familiar y no solo de un grupo de vecinos o de una parte de la población, sino de toda ella.

- Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural. La mayor parte de los municipios de Guatemala constituyen comunidades propias, y sus vecinos se sienten orgullosos de presentarse como originarios de su pueblo natal. Además no es conveniente seguir fraccionando el país en minimunicipalidades, que no van a tener recursos económicos ni naturales para mantener su población, cuando lo que se necesita es fortalecer los existentes. Por ello los municipios deben luchar por tener más recursos, principalmente económicos, para atender las necesidades de todos sus habitantes. Deben ser celosos protectores de sus bienes inmuebles, sus áreas verdes, sus tierras comunales y sus bosques.

Deben proteger su patrimonio cultural, es decir sus edificios históricos, sus plazas, fuentes, monumentos, museos, mobiliarios y todo aquello que tenga valor histórico, así como contribuir a proteger sus sitios arqueológicos, ruinas, templos coloniales, sus tradiciones, su lengua y sus artesanías.

- Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los

problemas locales. Para ello los vecinos no deben esperar a que la Municipalidad o el Gobierno les resuelvan sus problemas y ellos mantener una actitud pasiva. El vecino debe participar en la solución de sus problemas, en forma activa y permanente. Participar no significa solamente asistir a sesiones de los Comités de Vecinos y levantar la mano a la hora de votar.

La participación debe ser efectiva o sea llegar a un resultado positivo y hacer las cosas bien; tiene que ser organizada y no en forma aislada ni desordenada; de manera voluntaria porque a nadie se le puede obligar a participar o a ingresar a una determinada organización.

1.2.3. CREACION DEL MUNICIPIO SEGUN LA LEY.

El Decreto número 58-88, del Congreso de la República, Código Municipal, en su artículo 14, define que para la creación de un municipio se requiere los siguientes:

- a) Que el número de habitantes sea mayor de diez mil;
- b) Que pueda asignársele un territorio proporcional a su población, conforme a sus necesidades y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro del cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales;
- c) Que el territorio que pueda asignarse al nuevo municipio, no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio que resulte afectado;
- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para su desarrollo futuro;

e) Que existan fuentes de ingresos de naturaleza constante y el dictamen técnico del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de que éstos serán suficientes para garantizar el funcionamiento y el desarrollo de la autonomía financiera del nuevo municipio.
10/

El mismo texto legal antes mencionado en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21; se encuentra establecido el procedimiento para la creación y modificación de municipios; el cual se define de la manera siguiente:

Solicitud de Creación. "Para la iniciación del expediente de creación de municipio se requiere solicitud, debidamente firmada o signada con la huella digital, de por lo menos el diez por ciento de ciudadanos en ejercicios de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su establecimiento y vecinos inscritos del municipio o municipios afectados.

Dicha solicitud se solicitará ante la gobernación del departamento jurisdiccional, o la de aquel en que esté la mayor parte del territorio a segregar, anexar, o fusionar, según sea el caso; y se expresará en ella los hechos o circunstancias que la motivan, y que se llenan los demás requisitos a que se refiere el artículo 14 de este código.

^{10/} Artículo 14. del Código Municipal. Decreto número 58-88, del congreso de la República.

No está obligada a cumplir los requisitos del citado artículo 14, la solicitud que se refiera a anexión o fusión de territorios municipales.

Trámite. Recibida la solicitud y encontrada conforme a derecho, el gobernador departamental resolverá dentro de un término que no exceda de treinta días, lo siguiente:

- a) Conceder audiencia a la municipalidad o municipalidades afectadas o eventualmente interesadas en la gestión, por el término de treinta días y a la gobernación o gobernaciones de los departamentos que pudieran resultar perjudicados;
- b) Ordenar, dentro del mismo término de treinta días la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud, y los que se refieren en el artículo 14 de éste código para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas, y demás dependencias públicas, deben dar la información y prestar la colaboración que les sea requerida, así como recabar cualquier otra información o documentación, y en general, practicar cualquier diligencia probatoria que se crea necesaria para la comprensión del caso. Evacuada la audiencia y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental con su opinión, elevará lo actuado a conocimiento del Ministerio de Gobernación dentro de un término que no exceda de quince días.

Procedimiento ante el Ministerio de Gobernación: El Ministerio de Gobernación dispondrá de un plazo de seis meses a partir de la recepción del expediente para verificar todo lo

actuado ante la Gobernación Departamental, y en su caso, para completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias tendentes a determinar el cumplimiento exactos de los requisitos requeridos para decidir sobre cualquiera de los casos a que se refieran los artículos de éste código. Inmediatamente después de vencido dicho plazo, emitirá opinión y por el conducto respectivo enviará al Congreso de la República el expediente, acompañado de la iniciativa de ley del ejecutivo para su conocimiento y resolución.

Procedimiento Consultivo. El Congreso de la República podrá someter a procedimiento consultivo de las poblaciones del municipio o departamento afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su territorio antes de emitir la ley que lo decida.

Conflicto de Límites. La falta de definición en los límites o los conflictos existentes por la misma causa entre dos o más municipios, serán sometidos por las corporaciones municipales interesadas con todos sus antecedentes a conocimiento del Ministerio de Gobernación, quien, después de proceder como lo establece el primer párrafo del artículo 18 de este Código, emitirá opinión y por el conducto respectivo lo enviará al Congreso de la República, acompañado de la iniciativa de ley del Ejecutivo para su conocimiento y resolución.

Cabecera del Municipio Nuevo. La cabecera municipal estará en la población que se designe en el decreto de su creación.

Sin embargo, la corporación municipal o el diez por ciento de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere el artículo 16 de

este Código, podrán solicitar el traslado de la cabecera municipal de que se trate, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 16, 17 y 18 de este capítulo, en lo que fueren aplicables. 11_/

1.3 MUNICIPALIDADES.

Las Municipalidades son instituciones del Estado que gozan de autonomía por ser sus autoridades escogidas por elección popular y por darse su propio ordenamiento técnico-administrativo para el cumplimiento de sus fines. Esto significa que pueden desempeñar sus funciones con entera libertad, teniendo como marco de referencia su ley que es el Código Municipal, Decreto 58-88, del Congreso de la República de Guatemala; en esa amplitud de acción, así como pueden elegir a sus autoridades locales, también pueden hacer acopio de recursos propios y disponer de ellos para atender los servicios públicos que demandan sus comunidades. Tienen la facultad para emitir sus ordenanzas y reglamentos que mejor se adecúen para el cumplimiento de su misión.

1.3.1 SISTEMA DE GOBIERNO.

De conformidad con las leyes guatemaltecas, la municipalidad es la corporación municipal autónoma a quien corresponde el ejercicio de las funciones de gobierno y administración de los intereses del municipio, los representa y tiene su asiento en la cabecera del distrito. La municipalidad es el órgano deliberante y de decisión del gobierno y de la administración municipal; la que se integra por un grupo de personas, electas por el pueblo 11/ Art.16,17,18,19,20 y 21. Código Municipal, Decreto 58-88, del Congreso de la República.

mediante sufragio universal, en las condiciones establecidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en ese precepto, está organizada de la siguiente manera:

El Alcalde: Quien es el jefe de gobierno y el órgano ejecutivo del mismo; es el presidente de la municipalidad y su personero legal.

Los síndicos: Que con autorización de la municipalidad les corresponde ser sus mandatarios judiciales, y en general son los fiscalizadores de la administración financiera municipal y los que desempeñan las funciones de Ministerio Público a nivel local. Que tiene las siguientes funciones:

- a) Representa a la Municipalidad, cuando así lo disponga la Corporación ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas.
- b) Emitir dictámen en cualquier asunto en que el Alcalde o la Corporación se lo soliciten.
- c) Proponer las medidas que tienden a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.
- d) Desempeñar las funciones del Ministerio Público cuando proceda.

Los Concejales: A quienes corresponde participar en las deliberaciones del Concejo Municipal como integrantes de las comisiones que atienden los ramos específicos del gobierno local, proponiendo medidas de política y dictaminando sobre los asuntos municipal.

Tanto los síndicos como los concejales tienen la obligación de fiscalizar la acción administrativa del Alcalde, quien puede ser

interpelado por ellos, asimismo le pueden exigir el cumplimiento de las resoluciones del Concejo. La Corporación funciona como el gabinete de gobierno bajo la presidencia del Alcalde, y tiene facultad para emitir normas y resoluciones gubernativas de alcance local, y que tiene las atribuciones siguientes:

- a) Su principal función es ser parte del máximo órgano de deliberación y decisión.
- b) Asistir a las sesiones de la Corporación Municipal y tomar parte activa en la discusión de todos los asuntos que éste conoce.
- c) Participar en las comisiones del Consejo, rindiendo dictámenes e informes con la debida prontitud.
- d) Desempeñar con esmero las comisiones y representaciones que le designa el Alcalde o la Corporación.
- e) Estar informado de la marcha de la administración municipal para poder sugerir soluciones y mejora de la misma.
- f) Fiscalizar la actividad de la administración municipal, reportando al alcalde o a la Corporación, según sea el caso, cualquier irregularidad o deficiencia que encontrará en las diferentes ramas de la administración.

El órgano ejecutivo de la Municipalidad es la Alcaldía, aparato administrativo que funciona bajo la jefatura del Alcalde; su estructura básica comprende la Secretaría y la Tesorería Municipal y puede incluir Juzgado y Policía Municipal. Las Municipalidades tienen facultad para organizar su cuerpo administrativo y los técnicos que requiera, así como el número de empleados que necesite, limitado solo por su capacidad financiera.

Para el ejercicio del gobierno municipal pueda llegar a los barrios, cantones, aldeas, caseríos y fincas, las Municipalidades pueden nombrar a través del Alcalde un delegado que con el nombre de Alcalde Auxiliar, cargo que se debe de ejercer obligatoria y gratuitamente con excepción del de Alcalde Auxiliar que podrá ser retribuido en caso justificado, según acuerdo de la corporación municipal. Los Alcaldes Auxiliares cuentan con alguasiles, siempre que no sea más uno por cada quinientos habitantes.

Las Municipalidades para el cumplimiento de sus fines, que no son más que los inherentes al Estado en lo que le toca a su jurisdicción local, goza de autonomía en su calidad de gobierno local, es decir como autoridad local con facultades gubernativas y le corresponde un status dentro del sistema guatemalteco nacional.

Su autonomía tiene dos caracteres. Uno atribuible al municipio que consiste en la facultad de darse sus propias autoridades y disponer de sus propios recursos; y dos atribuible a la Municipalidad, que consiste en la potestad de ejercer el gobierno y la administración de los intereses propios del Municipio.

1.3.2 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES CON EL EJECUTIVO.

En cuanto a las actividades que desarrollan en la administración de sus gobiernos las Municipalidades, así como El Ejecutivo, se encuentran algunas diferencias y similitudes, las cuales se detallan a continuación:

DIFERENCIAS ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y EL EJECUTIVO:

a) Desde el punto de vista de su integración:

Las Municipalidades es un gobierno que está integrado, por el Alcalde, Síndicos y Concejales.

El Ejecutivo es un gobierno que está integrado por el Presidente, Vicepresidente de la República, Ministros, Vice-Ministros, Directores y Jefes de dependencias.

b) Por razón de su acción:

Las Municipalidades tienen facultades para la emisión de sus ordenanzas y Reglamentos a nivel local.

El Ejecutivo tiene facultades para dictar sus Acuerdos Ministeriales y Reglamentos a nivel nacional.

c) En la ejecución de las obras:

Las Municipalidades deben de ejecutar proyectos de inversión dentro de su jurisdicción como gobierno local.

El Ejecutivo, debe de ejecutar prooyectos de inversión como gobierno pero a nivel nacional.

d) Tomando en cuenta el poder de decisión:

Las Municipalidades son instituciones autónomas que tienen a su cargo la deliberación y decisión del gobierno y administración del patrimonio o intereses de su municipio.

El Ejecutivo estructurado está por órganos de caracter público que no gozan de autonomía.

e) En Atención a las demandas presentadas por la población:

Las Municipalidades como gobierno local es el órgano político accesible al ciudadano para resolver los problemas inherentes reales.

El Ejecutivo tiene una cobertura nacional pero no satisface en forma plena e inmediata las necesidades de la población; salvo en algunas circunstancias como el 8% constitucional.

f) Por la generación de sus recursos financieros.

Las Municipalidades los generan a través de la aplicación de sus planes de arbitrios y tasas.

El Ejecutivo opera con base a transferencias financieras conforme al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, y captación de impuestos legalmente establecidos.

g) Por la competencia territorial.

Las Municipalidades tienen competencia limitada o sea es ejercida dentro de los límites de su jurisdicción.

El Ejecutivo su competencia se extiende en todo el país pero dentro de sus límites fronterizos.

h) De acuerdo a la representación:

Las Municipalidades a través de sus Corporaciones Municipales, representan al municipio dentro de su jurisdicción.

El Ejecutivo visto estructuralmente es el conjunto de órganos de poder debidamente legitimados, que es la cabeza de gobierno, representante de la unidad del Estado y que ejerce su soberanía.

SIMILITUDES ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y EL EJECUTIVO.

a) Las autoridades que gobiernan, representan y administran a las Municipalidades; así como los funcionarios El Presidente y Vice-Presidente que representan al Ejecutivo; son electos popularmente mediante el sufragio universal y secreto.

- b) Las Municipalidades y El Ejecutivo, están facultados para ejercer el poder de conformidad con la ley, dentro de sus límites jurisdiccionales.
- c) Los bienes y valores propiedad de las municipalidades y del Ejecutivo gozan de las mismas garantías y privilegios.
- d) La inspección, control, glosa y rendición de cuentas de las municipalidades, así como del Ejecutivo, son fiscalizados por una misma Institución, que está a cargo de la Contraloría General de Cuentas.
- e) Que las Municipalidades y El Ejecutivo tienen una proyección social, con el fin de la realización del bien común.
- f) Que las Municipalidades y El Ejecutivo cuentan para su organización con gobiernos de carácter pluripersonal.

SEGUNDO CAPITULO

2. SISTEMA ADMINISTRATIVO DE UN GOBIERNO MUNICIPAL.

2.1 AREA ADMINISTRATIVA.

Aspectos Generales:

El fenómeno administrativo se ha dado en todas las épocas, la reunión de esfuerzos para lograr con mayor eficiencia las metas propuestas, ha sido característica común del hombre. De igual manera la administración se extiende a todos los ámbitos geográficos, la encontramos en todas las instituciones de la vida moderna, desde una familia hasta las más complicadas formas de gobierno local y nacional.

La Administración adquiere su verdadero significado, naturaleza e importancia al constituirse en un proceso necesario a

todos los esfuerzos colectivos que pueden ser, públicos y privados y estos a su vez, simples o complejos. La administración es una de las bases más importantes que dispone el hombre para poder satisfacer sus múltiples necesidades, partiendo de una labor conjunta.

PRINCIPIOS BASICOS DE LA ADMINISTRACION.

La observancia de los principios básicos de administración, contribución y a que la misma sea eficiente, permitiendo el desarrollo de las actividades con el menor esfuerzo y el mejor aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros, de que se dispone.

Entre los principios más importantes pueden señalarse los siguientes:

- División del Trabajo: La distribución racional de tareas y actividades en cada puesto de trabajo permite producir mas y en mejor forma con el mismo o menor esfuerzo.
- Autoridad-Responsabilidad: Este principio consiste en el derecho de mandar y la capacidad para hacerse obedecer. Es la facultad por parte de quien tiene autoridad para exigir a otros que emprendan acciones, que se consideren apropiadas para el logro de un objetivo predeterminado.
- La responsabilidad es consecuencia de la autoridad puesto que donde se ejerce autoridad nace la responsabilidad.
- Disciplina: La disciplina consiste esencialmente en la obediencia, asiduidad, la actividad, la presencia y los signos

exteriores de respeto realizados conforme a las normas establecidas entre una institución y sus empleados.

Existe consenso general que la disciplina es absolutamente necesaria para el desarrollo de las actividades y que ninguna entidad puede prosperar sin ella.

- Unidad de Mando: Para una actividad cualquiera, un empleado no debe recibir órdenes más que de un solo jefe. Las personas no soportan la dualidad de mando, pues provoca trastornos a la administración, creando vacilación en el inmediato inferior, contrariedad y sobre todo confusión, lo repercute seriamente en el trabajo.

Se ha comprobado que, desde el momento que dos jefes ejercen su autoridad sobre el mismo empleado o sobre el mismo servicio, se deja sentir un malestar, lo cual puede combatirse definiendo las funciones y atribuciones de cada empleado.

- Unidad de Dirección: Este principio de administración se refiere a que debe haber un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones que tiendan al mismo fin; por decir si se elaboran programas de trabajo para las unidades administrativas de Secretaría y Tesorería, los mismos, deben ser complementarios del programa general de la municipalidad, persiguiendo los mismos objetivos.

- Subordinación del Interés Particular al Interés General: El interés general de la municipalidad debe prevalecer sobre los intereses particulares de los funcionarios y empleados que la integran.

Para que este principio se cumpla, debe haber honestidad, rectitud e imparcialidad en todas las decisiones que se tomen.

La ambición, el egoísmo, la negligencia personal provocan serios problemas a la administración en general, lo cual puede aliviarse en gran parte en la forma siguiente:

- a) Que se observe la firmeza y el buen ejemplo de los jefes;
- b) Mantener atenta vigilancia a las actividades; y
- c) Distribuir en forma equitativa las tareas de los empleados.

- Jerarquía: En toda organización, las tareas globales se descomponen en actividades parciales, que a su vez, dependen de su magnitud, pueden ser divididas y subdivididas y así sucesivamente a niveles diferentes.

De esta forma nace una serie de escalones, la línea que une estos escalones se denomina Escala Jerárquica; el respeto de esta escala permite:

- a) Garantizar la unidad de dirección;
- b) Coordinar en mejor forma las actividades;
- c) Observar el seguimiento de las disposiciones emitidas; y
- d) Mantener el control de los resultados.

- Orden: El orden supone un lugar juiciosamente elegido para cada cosa. Debe tener como resultado, evitar las pérdidas de materiales y de tiempo provocadas por descuido, indisciplina y negligencia; para que esto se logre es preciso que las cosas estén en su lugar y que el lugar haya sido elegido de tal manera que facilite todas las actividades. El orden debe manifestarse en lo material y en lo humano.

Orden humano se entiende que, un lugar para cada persona y cada persona en su lugar.

Orden material se dice un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar.

- **Iniciativa:** La iniciativa solo puede manifestarse cuando exista confianza, seguridad y libertad de trabajo. Este principio le dá dinamismo, creatividad y renovación a las labores que se desarrollan en las unidades administrativas, como en el caso de la Secretaría y Tesorería de una municipalidad.

Para su aplicación es importante tener mucho tacto y cierta dosis de virtud para estimular y mantener la iniciativa de los empleados, dentro de los límites impuestos por el respeto a la autoridad y a la disciplina.

- **Espíritu de Grupo:** La armonía y la unión del personal de la municipalidad constituye una gran fuerza para la misma, en consecuencia es indispensable realizar los esfuerzos necesarios para fomentarla. Su importancia radica en que permita una mejor coordinación de esfuerzos, en el logro de los objetivos y metas que la municipalidad se ha trazado.

- **Equidad:** Este principio indica que la aplicación de las normas establecidas representan la realización de la justicia y para que el personal sea estimulado a emplear en sus funciones toda la buena voluntad y el sacrificio de que es capaz, hay que tratarlo con benevolencia. La equidad es el resultado de la combinación de la benevolencia con la justicia, lo cual no excluye ni la energía

ni el rigor, sino que exige en su aplicación muy buen sentido, experiencia y bondad en todos los niveles jerárquicos que existen.

PROCESO ADMINISTRATIVO APLICADO A LA FUNCION MUNICIPAL.

El proceso administrativo reúne las técnicas y métodos a través de los cuales el conjunto de actividades que realiza una municipalidad sigue un orden sistemático, aprovechando los recursos que posee y permitiendo que todas las actividades se efectúan dentro del tiempo previsto.

La utilización de este instrumento por parte de las municipalidades debe ser en forma integrada es decir formando con todas sus fases una unidad. Sin embargo para su análisis y estudio se hace necesario separarlas.

Las fases del proceso administrativo son:

A. PREVISION:

La previsión es una de las fases principales del proceso administrativo que permite conocer:

- a) Cuales son las necesidades de los servicios;
- b) Cual es la disponibilidad de recursos financieros; y,
- c) Con que calidad y cantidad de recursos humanos se cuenta y su equipo.

Esto constituye una base para analizar alternativas y dar soluciones a los problemas, logrando con ello cumplir con el objetivo general de la administración municipal, que es de prestar los servicios esenciales del municipio y contribuir al bienestar de la comunidad. Establecidos en los objetivos, debiéndose tomar en cuenta los recursos financieros de que se dispone y la capacidad

administrativa existente. La planeación enseña como utilizar los recursos de manera racional e indica cómo y qué pasos hay que seguir para la obtención de los fondos a emplearse en la realización de cada proyecto, programa o actividad.

Estas actividades deben ser realizadas por el Alcalde, Secretario y Tesorero, personas que tienen conocimiento de la situación financiera y administrativa de la municipalidad.

En la previsión se obtiene la información necesaria sobre las necesidades inmediatas, recursos y alternativas de solución, mientras la planeación se ocupa de realizar un detalle de las actividades que requiere cada necesidad, asignando tiempo, personas y fondos necesarios para su ejecución.

Importancia de la Planeación:

La planeación aporta patronos de conducta a la administración, haciéndola más efectiva, entre las principales tenemos:

- a) Definir que obras pueden realizarse a corto y largo plazo;
- b) Establecer los recursos financieros requeridos para realizar las obras;
- c) Permite efectuar un adecuado programa de inversión;
- d) Utilizar los recursos humanos y financieros racionalmente;
- e) Coordinar el conjunto de actividades de las diferentes unidades administrativas de la municipalidad, evitando duplicidad de esfuerzos; y,
- f) Ayudar a la fase de control para determinar en que grado se alcanza el objetivo de cada unidad administrativa y el objetivo general de la municipalidad.

C. ORGANIZACION.

La organización es la encargada de agrupar las actividades que sean necesarias para llevar a cabo los planes, a través de las unidades administrativas, definiendo para ello las relaciones de autoridad entre la Alcaldía y el conjunto de empleados que tenga la municipalidad.

La organización puede definirse como la relación de esfuerzos y habilidades de los individuos y grupos que pretenden realizar una tarea común, de tal manera que se garantice el logro de los objetivos con la menor cantidad de esfuerzos y mayor satisfacción para quienes llevan a cabo las tareas que se realizan en la municipalidad.

Objetivos y Beneficios de la Organización: **OBJETIVOS:**

- a) Agrupar las actividades de una municipalidad para desarrollarlas en forma eficiente;
- b) Proveer a la municipalidad de todos los medios necesarios para su funcionamiento, es decir que se dote al aparato administrativo municipal del personal necesario del equipo de oficina indispensable.

Beneficios:

- a) Por medio de la distribución de actividades, cada empleado de la municipalidad conoce perfectamente la tarea que debe desempeñar;
- b) Los esfuerzos individuales se coordinan en mejor forma, logrando así un esfuerzo colectivo que se dirige al logro de los objetivos propuestos;

c) Existe una delegación de autoridad ordenada y supervisada en proporción a la responsabilidad que cada quien se le exige; y,

d) Se aprovechan de manera efectiva los elementos humanos y el material disponible.

Relacionando los aspectos anteriores se efectúan las actividades con eficiencia y economía.

D. INTEGRACION.

Para que la administración municipal sea funcional deberán proveerse de personal adecuado, por lo tanto el Alcalde como autoridad nominadora debe esforzarse por contratar elementos que reúnan las condiciones que cada puesto de trabajo requiera. Asimismo en el orden material tratará de adquirir el mobiliario y equipo necesario para el desarrollo normal de las actividades.

Para la contratación de personal es recomendable apegarse a lo que establecen los procedimientos técnicos que a continuación se exponen:

- Como Reclutar Candidatos:

a) Recurrir a centros educativos;

b) Solicitar candidatos a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades de conformidad al artículo 9 Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República, (aún no ha sido creada); y

c) Recurrir a municipalidades circunvecinas.

- Forma de Seleccionar Candidatos:

Cuando se trata de un Oficial para la Secretaría, será el Secretario quien proceda a entrevistarle y lo presentará al Alcalde

quien será el que decida; el mismo procedimiento se aplica para otra unidad como la Tesorería; deben de considerarse varios aspectos como los siguientes:

- Nivel educativo;
- Experiencia laboral;
- Disponibilidad para sustentar pruebas;
- Referencias de lugares anteriores de trabajo.

Entre las técnicas más aceptables puede citarse la entrevista y el uso de cuestionarios.

E. DIRECCION.

Al desarrollar las fases de Previsión, Planeación, Organización e Integración, se determinó el objetivo general y los particulares de cada unidad administrativa, las necesidades existentes, los recursos que posee y el sistema en que deben realizarse las actividades, pero aún en ese estado el programa de acción no podría lograr el cumplimiento de sus objetivos mientras no se ponga en marcha, para lo cual es necesario que el Alcalde dicte las ordenes a efecto de que cada empleado realice aquella actividad que de acuerdo a la programación le haya sido encomendada.

Corresponde a los jefes de las unidades administrativas supervisar que las personas realicen las actividades conforme las ordenes emitidas.

- Formas y Reglas de Mando.

El uso adecuado de algunas formas de mando permite a la Alcaldía aplicar una dirección dinámica y efectiva.

a) Formas:

1. Las Ordenes: Constituyen el ejercicio pleno de la autoridad, por lo cual el Alcalde indica a un jefe de unidad, la necesidad de que determinada medida se aplique para realizar o corregir actividades programadas.

2. Las Instrucciones: Son normas o procedimientos técnicos a seguir en planes de trabajo de uso único, lo recomendable es que estas se hagan por escrito.

3. Comunicación por Escrito: Las órdenes, instrucciones e informes que se emitan y soliciten deben hacerse por escrito, lo cual servirá para dejar constancia en el archivo del procedimiento aplicado.

- Reglas de Mando.

1. Elaboración de la Orden: Para emitir una medida dispositiva o correctiva debe establecerse a quien debe darse la orden, en que momento y la mejor forma de comunicarla;

2. Transmisión de la Orden: Debe de ser hecha con toda claridad, precisión y a través de los canales adecuados, tratando de estimular la actuación segura y decisiva de quien la reciba;

3. Supervisión del Cumplimiento de la Orden: Tiene por objeto determinar si la orden se cumplió y que resultados se obtuvieron, de no ser así, establecer las causas de su incumplimiento girando las medidas pertinentes para que no vuelva a suceder.

- Cualidades para Dirigir.

El Alcalde y los jefes de unidades como el Secretario y Tesorero, necesitan desarrollar ciertas cualidades para que su

gestión tenga el éxito deseado, a continuación se exponen algunas de ellas:

1. Energía física;
2. Serenidad y comprensión;
3. Facilidad para tomar decisiones propias;
4. Facilidad de expresión;
5. Habilidad para enseñar;
6. Aplicación de los principios de relaciones humanas.

Coordinación de Elementos:

El aparato administrativo está formado por diversos elementos que participan en la gestión municipal. Ellos deben actuar de tal manera que exista armonía y equilibrio en todas sus actividades para lograr un efectivo funcionamiento de la administración municipal.

F. CONTROL.

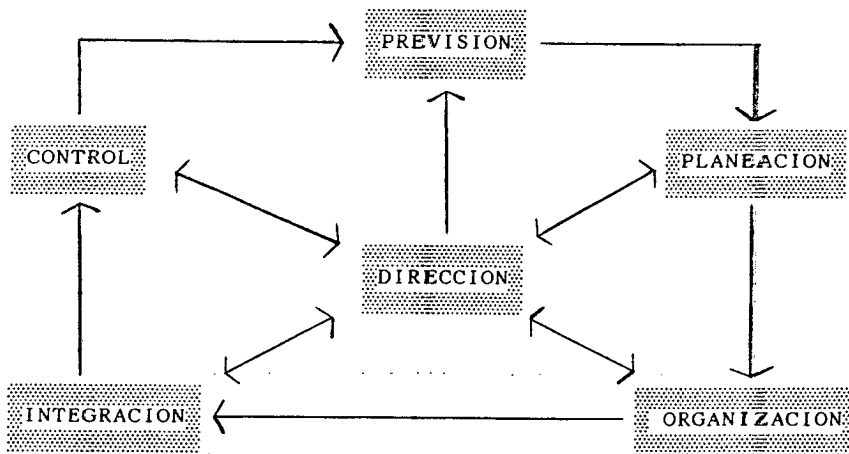
Consiste en medir resultados parciales y finales en relación con los esperados, con el objeto de establecer si es necesario corregir, implantar, mejorar o formular nuevos planes, lo cual permite la seguridad a que todas las operaciones se desarrollan de acuerdo con el plan presentado, las ordenes emitidas y los principios establecidos.

Para facilitar el control es conveniente establecer metas para determinados períodos estimando los costos en los cuales se incurrirá.

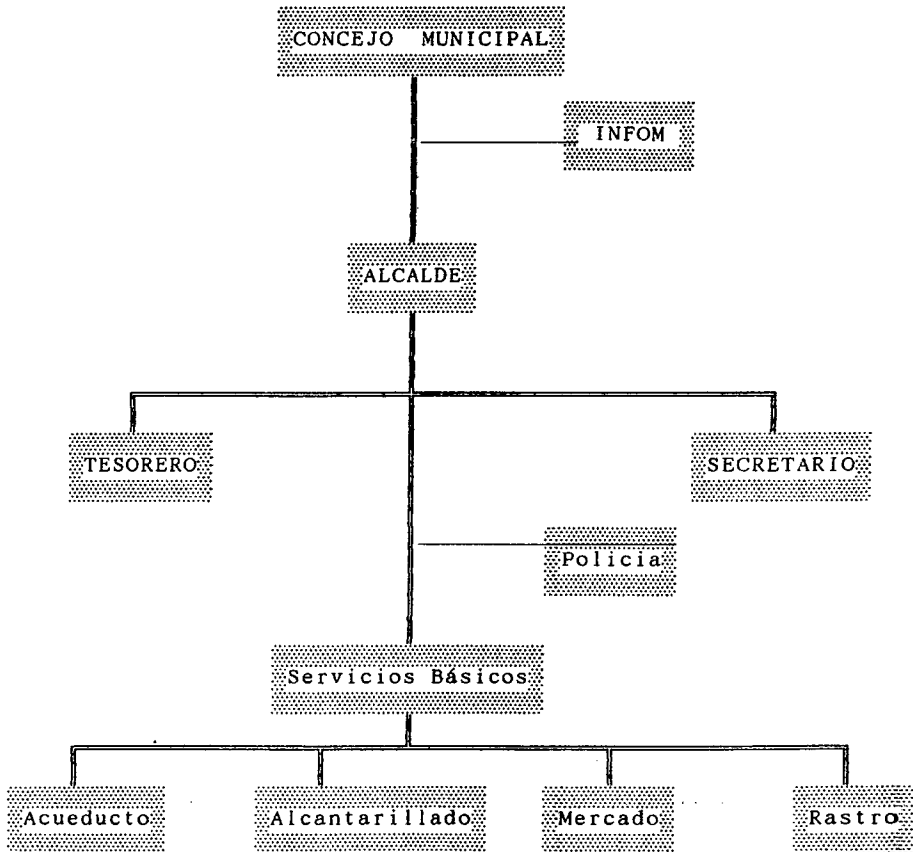
IMPORTANCIA.

La función del control tiene un sentido amplio que permite detectar en forma analítica las causas de una desviación o resultado parcial diferente a lo planeado, poniendo un ejemplo, una baja en la recaudación de ingresos, muestra una falla en el plan financiero, debiéndose dictar en esta etapa por medio del Alcalde, las medidas correctivas que normalicen esta situación. Por lo que se dice que el control más que curativo, debe ser preventivo.

ESQUEMA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO ¹²



12/ Fuente : Fernandez Arena, Jose A. " Proceso Administrativo" Mexico Hnos. Sucs. , S.A.

ORGANIGRAMA FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL MUNICIPAL. ^{13/}

^{13/} Fuente: Instituto de Fomento Municipal . - INFOM - Informe sobre el funcionamiento administrativo municipal- Guatemala, 1,975

2.2. AREA FINANCIERA MUNICIPAL.

Uno de los problemas más serios que han confrontado siempre las Municipalidades es la escasez de recursos financieros para satisfacer la demanda de servicios de población.

Con la vigencia de la actual Constitución Política, este problema se ha resuelto en buena medida, puesto que el mandato constitucional establece que el 8% del Presupuesto Ordinario de Ingresos y Egresos del Estado, se trasladará a las Municipalidades para que éstas lo inviertan exclusivamente en obras de infraestructura y servicios.

Además del 8%, las Municipalidades reciben del gobierno central aportes provenientes de la recaudación de ciertos impuestos. En las leyes que los crean se establece que una parte de lo recaudado se destinará a favor de las municipalidades. Tal es el caso de los impuestos sobre el aguardiente, cerveza, exportación de café, hule, algodón, y otros productos agrícolas, sobre circulación de vehículos y sobre inmuebles. Estos impuestos son recaudados por el Gobierno Central y la parte que corresponde a las Municipalidades es trasladada al INFOM para su distribución a los gobiernos locales.

Sin embargo, las Municipalidades deben procurar la obtención de recursos financieros por sus propios medios, para no depender exclusivamente de los recursos que les traslada el Gobierno Central, pues el fortalecimiento económico del municipio es uno de los componentes fundamentales de la autonomía municipal.

Por supuesto que la obtención y captación de recursos debe estar ajustada a las necesidades de la Municipalidad y a las posibilidades del vecindario, de acuerdo con lo que señala el Artículo 85 del Código Municipal.

Objetivos de la Gestión Financiera Municipal.

- Localización de fuentes de ingresos;
- Identificación de los contribuyentes;
- Recaudación de los ingresos;
- Administración de los mismos.

Las municipalidades deben cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de objetivos, como en la obtención de los medios para atenderlos, así también en la gestión y manejo de ellos cuyo conjunto constituye la actividad financiera.

Para lograr el objetivo del fortalecimiento económico y que las municipalidades sean autosuficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento, lo cual les permitirá destinar la inversión en obras y servicios no sólo el 8% sino que los restantes rubros de ingresos provenientes del Gobierno Central, es imprescindible contar con dos elementos.

- a) Planes de arbitrios, tasas, contribuciones, etc. actualizados.
- b) Un sistema de recaudación de ingresos provenientes de los rubros mencionados que sea eficiente y sencillo, que facilite, al vecino el cumplimiento de sus obligaciones y que impida la evasión y la apropiación indebida de los fondos recaudados.

El Código Municipal en su Artículo 3, establece que el ámbito de la autonomía municipal comprende, entre otros aspectos, la capacidad de obtener y disponer de sus recursos patrimoniales.

Por su parte, el Artículo 4o. del citado Código, señala que el municipio está integrado por cinco elementos básicos: la población, el territorio, la autoridad, la organización comunitaria y la capacidad económica. Para los fines de este estudio, únicamente se hará referencia a la capacidad económica, la cual se alcanza a través de la captación de recursos dentro de los límites establecidos por las leyes de la República.

La competencia en materia de recaudación y control de los ingresos municipales, se encuentra distribuida principalmente en la forma siguiente:

a) Corporación Municipal: le corresponde:

- La fijación de rentas de los bienes municipales, de las tasas por los servicios públicos y de los aportes compensatorios, así como proponer al Congreso de la República la creación de los arbitrios.

- La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio.

En el presupuesto de Ingresos se deben incluir las estimaciones de todos los rubros de ingresos de la Municipalidad. En el curso de la ejecución del presupuesto, la Corporación debe evaluar el cumplimiento de las metas del presupuesto. En el campo de los ingresos, ésto significa que debe supervisar que la

captación de los mismos corresponda a las estimaciones presupuestadas y tomar las medidas correctivas en caso no suceda.

Emitir los acuerdos de creación de las dependencias, empresas y unidades administrativas de la Municipalidad, así como lo relativo a la reestructuración y reorganización de las mismas.

Lo anterior significa que la creación o reorganización de oficinas o unidades relacionadas con las diferentes actividades municipales, en este caso la recaudación de ingresos, así como de los programas y planes de trabajo, es parte de la competencia del Concejo Municipal.

Aprobar, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, la condonación o rebaja de multas y recargos por falta de pago de arbitrios, tasas, etc.

- Publicar, cada tres meses, el estado de ingresos y egresos de su presupuesto. Esto puede hacerse por medio de la prensa escrita, folletos, volantes, carteleras en el edificio municipal, etc.

El Alcalde como jefe de la administración municipal y encargado de hacer cumplir las disposiciones de la Corporación, es el encargado de velar porque la actividad de recaudación de los ingresos municipales se realice de acuerdo con las normas legales y con absoluta probidad. También le corresponde velar porque el personal asignado a esta función, cumpla con sus obligaciones.

- Dar cuenta a la Corporación de cualquier irregularidad en el manejo de los fondos municipales y, cuando proceda, poner a disposición de los tribunales al empleado responsable.

- Formular, con la colaboración de la Comisión de Finanzas del Concejo y de los funcionarios municipales, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y someterlo a la aprobación de la Corporación en la primera semana del mes de octubre; de conformidad con el Artículo 100 del Código Municipal.

- Informar trimestralmente a la Corporación sobre la ejecución del presupuesto. De dichos informes deberá enviar copia a la Contraloría General de Cuentas, para los fines de control, fiscalización, registro y asesoría.

El Tesorero Municipal, es el funcionario directamente responsable de dirigir la actividad de recaudación de los ingresos municipales.

También le corresponde ejercer control sobre los encargados de la recaudación, principalmente cuando no se cuenta con un departamento o sección de Auditoría Interna. El Artículo 76 del Código Municipal señala las atribuciones del Tesorero. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- Operar las cuentas en los libros autorizados para el efecto. Los libros de control de ingresos y de egresos, deben ser autorizados por el Alcalde, al igual que todos los utilizados en la Municipalidad.

- Extender comprobantes en los formularios autorizados y sellados por la Contraloría de Cuentas, a los contribuyentes, por las sumas correspondientes que se perciban.

- Llevar el libro y registro de documentos del Tesorero Municipal, tanto de los relacionados con los ingresos como con los egresos. En el libro de ingresos, deben registrarse principalmente, las cuentas de pago de los contribuyentes, así como los formularios utilizados para su recaudación. En el de egresos, los datos relativos a compras, pagos de personal y otros gastos.
- Hacer cortes de caja, examen de libros, registro y catastros, así como del inventario general de bienes de la Municipalidad.

Es muy importante que en forma periódica, el Tesorero haga cortes de caja y arqueos de valores a los empleados encargados de la recaudación de ingresos. La revisión debe incluir los registros de contribuyentes, para establecer si éstos se encuentran al día en sus pagos.

- Remitir a la Contraloría General de Cuentas certificación del acta levantada al documentar el corte de caja y arqueo de valores de la Tesorería, a más tardar tres días después de efectuadas esas operaciones.
- Presentar a la Corporación Municipal en el mes de enero de cada año, la cuenta general de su administración durante el año anterior, para que sea examinada y aprobada en el curso de los dos meses siguientes.

Contraloría de Cuentas:

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 232 de la Constitución de la República y la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República),

todas las entidades del Estado, incluyendo las municipalidades, están sujetas a la fiscalización de sus ingresos, egresos y de todo asunto relacionado con la hacienda pública, por parte de la Contraloría General de Cuentas.

La citada ley señala las atribuciones de la Contraloría en todo lo que se refiere al manejo de los ingresos de las entidades sujetas a fiscalización de su parte.

Todos los ingresos municipales, tienen base legal como los arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, multas, etc., deben estar fundamentados o justificados en una norma de carácter legal, ya sea una ley, reglamento, ordenanza, acuerdo, etc. emitido por el órgano competente para ello.

En el caso de los arbitrios, al igual que los impuestos, la base legal es un Decreto emitido por el Congreso de la República.

Sin embargo existen arbitrios creados con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución, por medio de Acuerdos Gubernativos, los cuales tienen validez legal, en tanto no sean derogados por el Congreso de la República.

Los restantes rubros de ingresos, tasas, contribuciones por mejoras, rentas, multas, etc. son creados por la Corporación Municipal, a través de reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

No obstante, puede darse el caso de reglamentos emitidos por el Organismo Ejecutivo, que contengan disposiciones relativas a pagos que deben hacerse a las Municipalidades, por tasas, multas,

etc. como por ejemplo, el Reglamento de Buhoneros, que establece una cantidad a pagar en la Municipalidad donde se obtenga la licencia de buhonero o vendedor ambulante.

En el instrumento legal que crea el ingreso municipal deberá señalarse los principales elementos que lo conforman:

- a) El sujeto pasivo, es decir la persona obligada a pagar.
- b) Hecho generador: Constituye la actividad objeto de la tributación.
- c) Base imponible: el elemento de orden cuantitativo que establece la ley como base para determinar el monto de tributo. Por ejemplo, Q.0.10 por cada quintal de frijol que se produzca en el municipio y se extraiga de la jurisdicción. La base imponible es el quintal de frijol.
- d) Monto del pago: corresponde al valor de la recaudación como resultado de la aplicación del tributo establecido en relación a la base imponible.

Por ejemplo, en el Reglamento de Mercados se establece la renta que pagarán los arrendatarios de los locales, señalando que una carnicería con un área de 10 metros cuadrados pagarán mensualmente Q.45.00, los que cancelará dentro de los primeros cinco días de cada mes en la Tesorería Municipal. El incumplimiento del pago faculta a la Municipalidad para imponer una multa de Q.1.00 por cada día de retraso.

Toda recaudación debe partir de la formación de un registro (catastro) de los contribuyentes afectos a cada rubro de ingreso de

la hacienda municipal. Esto permitirá tener un control efectivo sobre la recaudación, al disponer con exactitud cuántos contribuyentes están afectos a cada rubro de ingreso y cuál es la cantidad que deberá pagar cada uno, lo cual evitará la evasión y fuga de ingresos por falta de registros adecuados.

Sin embargo, no todos los ingresos permiten la formación de registros permanentes, tal es el caso de los vendedores ambulantes o eventuales en los días de mercado, cuyo número siempre es variable. otro caso es el de los arbitrios por extracción de productos, que se cobran en el momento que el producto es transportado hacia afuera de la jurisdicción municipal. En estas circunstancias la forma de prevenir y corregir anomalías en la recaudación es mediante la utilización de controles sorpresivos. Dichos controles deben establecerse con personas distintas a los recaudadores regulares.

Se puede elaborar un registro de contribuyentes en los sectores comercial, industrial y de servicios, para establecer qué establecimientos están afectos de conformidad con el Plan de Arbitrios de la Municipalidad. Los pasos para la elaboración del registro son los siguientes:

a) Levantamiento de un censo en todos los establecimientos afectos al pago de arbitrios: tiendas, fábricas, talleres, comedores, bares, etc.

Para realizar el censo se utiliza una boleta, que deberá contener los datos principales: nombre del establecimiento,

dirección, clase de establecimiento, nombre del propietario, cantidad mensual a pagar por arbitrio.

b) Todos los contribuyentes se inscriben en un libro de registro, asignándole un número de orden a cada uno.

c) La información de las boletas se traslada a tarjetas de control de pago, las cuales se clasifican en base al número de orden asignado en el Libro de Registro. En el reverso de cada tarjeta se hacen las anotaciones correspondientes a cada pago.

Como consecuencia de la gran diversidad que tienen los ingresos municipales, no es posible recomendar un sistema de recaudación de carácter específico para cada rubro de ingresos. Sin embargo es posible agruparlos, dependiendo del lugar donde se realiza el pago, para establecer procedimientos para cada uno de los grupos. De esta forma se pueden agrupar en: ingresos recaudados en la Tesorería Municipal; ingresos recaudados en oficinas distintas a la Tesorería Municipal y los percibidos por recaudadores ambulantes.

TERCER CAPITULO

3. INGRESOS MUNICIPALES

ORIGEN.

Se considera como origen de los ingresos a la fuente específica de la cual provienen.

Los ingresos son el resultado de la aplicación de disposiciones de carácter legal, que emiten las municipalidades y el Organismo Legislativo. Dentro de estas disposiciones están

comprendidos los Decretos relativos a los arbitrios y a los impuestos que el Gobierno Central recauda y transfiere posteriormente a las municipalidades de la República.

El origen de los ingresos también esta constituido por la utilización de los bienes municipales aprovechando sus frutos y productos, de la explotación de las Empresas Municipales, de la prestación de Servicios Públicos, de las contribuciones y donaciones de vecinos e Instituciones así como por la venta de Bienes Municipales.

3.1 TRIBUTACION Y RECAUDACION.

A. TRIBUTACION.

El Estado reconoce la existencia del municipio como entidad de derecho público que actúa por delegación suya y con autonomía propia para elegir sus autoridades y ejercer por medio de ellas el Gobierno y la Administración de sus intereses.

Los Gobiernos Municipales, han establecido un SISTEMA TRIBUTARIO que les genera los ingresos destinados al sostenimiento del gasto y al financiamiento parcial de los proyectos de inversión.

DEFINICION.

La tributación puede definirse como la obligación impuesta a los habitantes de un país, de retribuir al Estado y a las municipalidades, el valor de los servicios administrativos recibidos y del uso de los servicios públicos, así como del arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad

estatal o municipal. La tributación también se refiere al pago por el derecho de ejercer una actividad económica (comercial, industrial y/o artesanal y de servicio).

SU IMPORTANCIA.

Una vez definida la tributación, debe entonces comprenderse la importancia que tiene para el fortalecimiento de las finanzas municipales y el desarrollo del municipio.

Cualquier ente, individual o colectivo, debe contar con recursos materiales, humanos y financieros para la satisfacción de sus propias necesidades. La municipalidad, como ente administrador del municipio, no es ajena a ella.

Por lo tanto, la municipalidad debe aprovechar las fuentes de recursos financieros que tiene a su alcance, tanto dentro de su propia jurisdicción como fuera de ella.

En relación a los recursos financieros, las municipalidades han utilizado dos formas para obtenerlos: la tributación local y las transferencias que reciben del Gobierno Central.

A la tributación local debieran darle más importancia las Corporaciones Municipales porque ello les permitirá captar fondos de su propia población, para devolverlos a la misma comunidad, en obras y servicios municipales. Sin embargo, a la fecha no ha sucedido así. Diversos análisis realizados por INFOM concluyen en que la participación de los ingresos provenientes de la aplicación tributaria municipal son bajos en relación al Presupuesto de Ingresos.

Los Recursos Tributarios Municipales son:

1. De carácter tributario local
2. De carácter tributario compartido
3. Otras fuentes de recursos municipales
1. RECURSO DE CARACTER TRIBUTARIO LOCAL

Son todos los tributos recaudados por las propias municipalidades dentro de su circunscripción territorial, los cuales provienen de la aplicación de las siguientes figuras tributarias:

- a) Arbitrios: Es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.
- b) Tasas: Son cobros que las municipalidades realizan por servicios administrativos o públicos prestados a los vecinos.
- c) Contribuciones: Es el pago que se establece como derivado de la realización de las obras de urbanización.
- d) Rentas: Es el cobro que hacen las municipalidades, por dar en arrendamiento sus bienes muebles e inmuebles.
- e) Frutos y productos: Es el ingreso municipal por la venta de productos obtenidos en terrenos de su propiedad.
- f) Multas: Es la sanción financiera aplicada por la violación a los estatutos y reglamentos municipales.

La diferencia de estos impuestos es que los arbitrios son establecidos en ley, por el Congreso de la República de Guatemala de conformidad con lo establecido en el artículo 239. Principio de Legalidad, de la Constitución Política de la República de Guatemala

y lo establecido en el artículo 40 inciso j) del Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República. En tanto que las tasas, contribuciones, rentas, frutos y productos, y multas son establecidas por cada una de las municipalidades.

RECURSOS DE CARACTER TRIBUTARIO COMPARTIDO

Son todas las transferencias financieras que el Gobierno Central traslada hacia las municipalidades de la República, en cumplimiento de Decretos, o normas específicas con el fin de dotarlas de recursos para el financiamiento de obras y servicios básicos preferentemente.

Los recursos compartidos están normados por disposiciones emanadas del Congreso de la República, mediante Decretos relativos a impuestos específicos sobre aguardiente, gasolina, cerveza, exportación de café, impuesto único sobre inmuebles, circulación de vehículos, exportación del banano, etc.

OTRAS FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES

a) Préstamos

Son fondos reembolsables que las municipalidades reciben por parte del INFOM, de los Bancos y otras entidades financieras de crédito autorizadas para operar en Guatemala.

b) Subsidios

Son ingresos no reembolsables que las municipalidades perciben para financiar parcialmente los proyectos.

c) Empréstitos

Son los créditos contraídos por las municipalidades a través de la emisión de valores, tales como bonos y letras de tesorería.

Estos últimos se diferencian de los préstamos, en que su contratación requiere autorización del organismo Ejecutivo, previo dictámenes favorables de la Junta Monetaria del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la Región y del Instituto de Fomento Municipal.

La emisión de bonos generalmente se hace para financiar inversiones de capital para obras de gran tamaño. Estas operaciones por estar constituidas por certificados con promesa de devolver el dinero tomado en préstamo en un período generalmente largo. Por los bonos se paga tasa fija y se cancelan por su valor nominal a su fecha de vencimiento.

Las municipalidades utilizan letras de tesorería como fuente de financiamiento, para regular y estabilizar el desfase estacional entre los ingresos y egresos del presupuesto municipal y cuyo destino específico es la cobertura de las obligaciones programadas para que permitan mantener un ritmo constante en la prestación de los servicios públicos requeridos por la población.

d) Donaciones

Los fondos que se perciben por este concepto provienen de personas individuales o jurídicas. Regularmente el donante especifica el destino de los recursos que se proporcionan a la Municipalidad, por lo que deben utilizarse para el fin que fueron

donados, salvo que no se haya indicado previamente el destino específico o exista imposibilidad absoluta de cumplirlo.

e) Aportes

Dentro de éste rubro se consideran todos aquellos recursos financieros que el Gobierno Central traslada a las municipalidades, para la cobertura de incrementos salariales y bonificaciones de emergencia del personal municipal, los cuales no pueden cubrirse por limitaciones financieras.

f) Ahorros Fiscales

Estos ingresos provienen de los saldos al 31 de diciembre del año anterior en caja y Bancos y en el INFOM, los cuales constituyen una disponibilidad monetaria para financiar el presupuesto que se ejecute. También constituyen saldos a favor de las municipalidades, los fondos disponibles en el Ministerio de Finanzas Públicas, para pago de incrementos salariales y bonificaciones; y por el 8% Constitucional.

Asímismo, los recursos disponibles que a favor de la municipalidad tenga registrado el Instituto Nacional de Electrificación o Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. por cobro de alumbrado público.

g) Venta de Activos

Estos ingresos están constituidos por los fondos que obtiene la municipalidad por la venta de sus activos al Sector Público o al Sector Privado, por ejemplo: terrenos, maquinaria, vehículos, etc.

h) Intereses por depósitos Bancarios

Estos recursos provienen de las cuentas de ahorro de las municipalidades en los Bancos del Sistema.

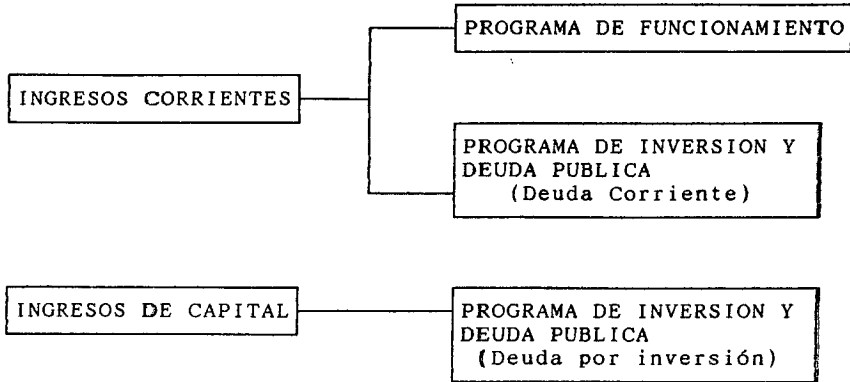
DESTINO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El destino es la aplicación o uso que se da a los fondos municipales para cubrir los gastos que corresponden a los programas de funcionamiento, inversión y deuda pública.

La aplicación de los recursos municipales debe orientarse hacia aquellas actividades que requieren mayor atención y esfuerzo, procurando no destinarlos a gastos innecesarios.

El destino y el origen de los fondos se determina mediante la aplicación de instrumentos legales que norman el presupuesto, por lo tanto su ejecución deberá llevarse a cabo en base a criterios legales, razonables y ecuanimes de la administración municipal, a efecto de evitar sobregiros que provocan el agotamiento prematuro de los renglones de gastos y consecuentemente la baja disponibilidad financiera.

Los ingresos corrientes deben destinarse a las coberturas de los gastos de funcionamiento y los excedentes al pago de la deuda pública y a la inversión mientras que los de capital, a cubrir exclusivamente el pago de la deuda pública y la inversión. Lo anterior se ilustra a continuación.



B. RECAUDACION.

La recaudación se define como la acción de cobrar los caudales que por Ley le pertenecen a la municipalidad, que los genera a través de imposición de tributos, prestación de servicios públicos locales y realización de actividades empresariales.

FUNCIÓN DE RECAUDACION.

Está considerada dentro de las funciones de la tesorería municipal. Por lo tanto, las actividades necesarias para su cumplimiento debe realizarlas el Tesorero, en virtud de que el artículo 75 del Decreto 58-88, del Congreso de la República, Código Municipal expresa que dicho funcionario tiene a su cargo la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales. Además el artículo 76 de este mismo Decreto, le asigne atribuciones relacionadas con esta función.

POLITICA DE RECAUDACION.

Es el conjunto de acciones orientadas a fortalecer la disponibilidad financiera municipal mediante el cobro de arbitrios, tasas, rentas, contribuciones y demás tributos.

Aplicación:

Para aplicar una adecuada política de recaudación debe considerarse lo siguiente:

- a) Elaboración de un reglamento que defina:
 - Los procedimientos de recaudación.
 - Las funciones de los empleados que intervienen en el proceso de recaudación.
 - La comunicación que debe existir entre empleados, funcionarios, Alcalde y Corporación Municipal.
- b) Elaboración de un instructivo de procedimientos para el control de la morosidad, que contenga:
 - Límite de tiempo de morosidad.
 - Alternativas de sanción que pueda utilizar la Corporación.
- c) Incentivos al personal para mejorar los sistemas de recaudación.
- d) Proponer las acciones inmediatas que tiendan a mejorar la recaudación de los ingresos normales y a la recuperación de la deuda morosa, así:
 - Que el Tesorero revise mensualmente las tarjetas de los contribuyentes y usuarios de los servicios

- públicos, para detectar falta de pago y que presente un informe al Alcalde, basado en el resumen mensual de saldos.
- Que el Alcalde analice el informe presentado por el Tesorero y lo someta a consideración de la Comisión de Finanzas, con las observaciones correspondientes.
 - Que la Comisión de Finanzas realice los estudios correspondientes y proponga a la Corporación, la política más adecuada para solucionar el problema existente.
 - Que la Corporación emita Acuerdo que contenga las medidas que deberá tomar la municipalidad por intermedio del Alcalde y el Tesorero, para tratar de resolver el problema.
 - Que el Tesorero ponga en práctica las medidas acordadas e informe mensualmente a la Corporación, por intermedio del Alcalde, sobre los resultados obtenidos.

Motivación publicitaria:

Dentro de la política de recaudación que dicte la Corporación Municipal, debe tomarse en cuenta el proceso de motivación para introducir a los sujetos de gravamen al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, la cual puede realizarse a través de una campaña publicitaria por medio de bandos, cartelones, boletines de

prensa y radio, dando a conocer a la población, los proyectos que contempla realizar el Gobierno Local, así como la necesidad de ejecutarlos para lograr el bienestar de la comunidad.

Con esta campaña publicitaria se establece una comunicación sistemática y permanente entre la municipalidad y los vecinos, la cual permite que éstos valoricen las obras municipales y que conozcan el destino de los recursos generados por el pago de los tributos.

La municipalidad a través de esta campaña, cumple la obligación de informar a los habitantes de su municipio, sobre la utilización de los recursos que capta.

Descentralización del cobro:

Con el objeto de que los contribuyentes tengan mayores facilidades para cumplir con el pago de sus obligaciones fiscales, las municipalidades, pueden descentralizar la función de recaudación de fondos, estableciendo unidades de cobro que agilicen el proceso de captación de los ingresos programados conforme a la aplicación del Plan Tributario Municipal.

Dentro de las unidades de cobro puede considerarse un cuerpo de recaudadores ambulantes, cuya función consiste en requerir a los vecinos el cumplimiento de sus obligaciones para con la municipalidad. Estos recaudadores pueden ser remunerados mediante comisión.

CONTROLES:

1. Importancia:

Los fondos que ingresen a la municipalidad deben ser administrados y controlados en forma técnica; porque cuando existe plena identificación del contribuyente, la tarea de recaudación puede ser eficaz; por tal razón, los registros constituyen la primera fase administrativa del sistema tributario.

2. Censo de contribuyentes:

Es el recuento total de las unidades económicas (comerciales, industriales y de servicio) que existen en el municipio y que se encuentran afectos al pago de un tributo como consecuencia de la actividad que realizan.

3. Catastros:

Estos se elaboran conforme a los datos obtenidos a través del censo, los cuales deben ser previamente clasificados alfabéticamente y conforme a la actividad que realicen los sujetos de gravamen.

Los catastros constituyen el registro de todas las personas, bienes y actividades lucrativas afectas al pago de un tributo. El catastro es el inventario de contribuyentes y usuarios de los servicios públicos municipales. Es el instrumento de control de los sujetos de gravamen, es decir aquellos que están obligados a financiar los gastos en que incurre el Gobierno Local por la prestación de servicios a la comunidad. Generalmente los catastros son operados en libros y deben actualizarse periódicamente debido al aumento o disminución del número de contribuyentes. Los

catástros mas comunes son: de ornato, de establecimientos afectos y de servicios públicos.

4. Control de contribuyentes:

Sirve para el registro de todos los establecimientos afectos al pago de arbitrios. Para ejercer este control se opera una cuenta corriente por cada una de ellas.

5. Control de usuarios de servicios públicos:

La experiencia ha demostrado que la eficacia en la prestación de los servicios públicos municipales, depende fundamentalmente del grado de eficiencia con que se lleve a cabo su administración, operación y mantenimiento; esto es posible toda vez que las municipalidades cuenten con recursos necesarios. En este sentido, es conveniente establecer mecanismos de control financiero que permitan conocer oportunamente el monto de las deudas contraídas por los usuarios y la medida en que cumplan con el pago de las mismas.

6. Listados de deudores:

Se elabora conforme a los registros de control de cada contribuyente y/o usuario de los servicios públicos municipales. Su propósito consiste en dar a conocer el origen, monto y período de las deudas a favor de la municipalidad, a efecto de determinar el grado de morosidad y ejecutar las acciones inmediatas para su pronta recuperación.

7. Estado de deudores:

Permite conocer los saldos o cuentas pendientes de cobro, a favor de la municipalidad, por concepto de arbitrios, tasas, contribuciones y rentas.

Este estado sirve de base a las autoridades municipales en la aplicación de las medidas que consideren necesarias para aumentar la captación de los ingresos corrientes. Debe elaborarse de acuerdo a las cifras contenidas en el listado de deudores.

FISCALIZACION:

Esta actividad debe ser realizada a través del exámen de los registros, con que cuenta la tesorería para el control de los contribuyentes, los usuarios, de los servicios públicos y los arrendatarios de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal, actividad que tiene el propósito de conocer la magnitud de los cobros efectuados y las deudas existentes y establecer la medida en que la municipalidad ha captado los recursos financieros, estimados conforme a su plan tributario.

La fiscalización, por su naturaleza, debe ser llevada a cabo por la comisión de finanzas, la cual para tal efecto, deberá tener a la vista las tarjetas de cuenta corriente de los contribuyentes, de los usuarios de los servicios públicos y de los arrendatarios de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal, así como el estado de deudores, elaborados periódicamente por el Tesorero Municipal, lo cual permitirá que los miembros de dicha comisión cuenten con elementos de juicio para emitir opinión sobre el estado de las finanzas provenientes de la tributación y recomendación,

según sea el caso, las acciones pertinentes para que la Corporación Municipal tome acertadas decisiones en función de la aplicación de una adecuada política de recaudación.

DEUDA MOROSA

Para la recuperación de esta deuda existen dos vías:

1. Vía Administrativa:

Para efectuar cobros por esta vía, deben ejecutarse las siguientes acciones:

- Identificación de los contribuyentes, clasificándolos en solventes, morosos ocasionales y morosos consuetudinarios.
- Determinación de los saldos de los contribuyentes y/o usuarios de los servicios públicos, a través de los registros financieros.
- Notificaciones de deuda: se hacen tres notificaciones de deuda a partir de la fecha en que vence el plazo de pago, con intervalos de 15, 10 y 5 días entre cada una de ellas.
- Celebración de un contrato de compromiso de pago: se elabora un documento que contenga el nombre de la municipalidad y del contribuyente, el monto de la deuda, la forma de pago y las sanciones por incumplimiento.

2. Por la vía judicial o económica-coactiva:

Si la acción de cobro por la vía administrativa no es efectiva, es necesario proceder conforme a las leyes de nuestro

país; en este caso deberán observarse las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, (Decreto No. 1126 del Congreso de la República, de fecha 21 de noviembre de 1,956). Al inicio de las acciones por la vía judicial o económico-coactiva, se procede a certificar los saldos ante el Juzgado que corresponda.

CATASTRO MUNICIPAL

QUE ES EL CATASTRO:

El catastro es el inventario o censo debidamente actualizado, ordenado y clasificado de la propiedad inmueble y los recursos naturales, que tiene como objetivo obtener la información descriptiva de ella en sus marcos jurídico, físico y económico; de tal manera que sirva para su aplicación en los planes de desarrollo político-social y económico de un país.

SU PROPOSITO:

Su propósito fundamental es garantizar que las descripciones de los bienes inmuebles concuerden fielmente con la realidad física en forma coordinada y recíproca con el control que sobre los derechos de dominio de estos bienes ejerce la Unidad o Entidad correspondiente. Su descripción está constituida por el conjunto de datos físicos, gráficos y matemáticos que permiten identificarlo plenamente, al mismo tiempo que se definen sin lugar a dudas, su ubicación con respecto a los inmuebles colindantes y con relación al territorio nacional.

El Catastro, al ser un inventario de recursos naturales de un país, su propósito fundamental es la identificación, cuantificación y representación gráfica de dichos recursos con el objetivo de controlar o planificar su explotación en forma racional y eficiente. Constituye un inventario de todas aquellas riquezas ubicadas dentro de los bienes inmuebles, que puedan contribuir al desarrollo de un país.

APLICACIONES DEL CATASTRO:

1. Como instrumento de desarrollo:

El Catastro sirve como instrumento fundamental en la planificación económica de la propiedad inmobiliaria, como auxiliar indispensable del registro público de inmuebles y además, permite obtener un inventario de las propiedades y sus recursos naturales para uso fiscal, de servicio y de desarrollo.

Permite determinar, también, cómo se usa la tierra en todo sentido y qué potencial puede tener. En esa forma se logra un conocimiento primario de los recursos de cada zona de un Municipio, con lo que es posible trazar las pautas técnicas, metodológicas y estratégicas que comprende un Plan de Desarrollo, sobre diversos aspectos tales como agrícolas, urbanos, industriales, de algunos servicios públicos como agua, drenajes, energía eléctrica, etc.

Puede conocerse con precisión los usos de la tierra, su capacidad potencial, propiedad, superficie, etc.; y con una actualización apropiada puede detectarse el comportamiento en

cuanto a fusiones, subdivisiones, traslados, cambios de uso, mejoras, etc.

Con el Catastro se puede garantizar que se contemplen programas con objetivos sociales, captando información censal que permita conocer características étnicas, de costumbre, de preferencias, las cuales se puede traducir en acciones concretas.

2. Como instrumento de control:

Al ser el Catastro un inventario o censo debidamente actualizado, ordenado y clasificado de la propiedad inmueble y de los recursos naturales, servicios, etc. y emplearlo como instrumentos de control, su fin será establecer el valor de los inmuebles para la aplicación de la tasa del impuesto único sobre inmuebles, cobros por servicios públicos (agua, drenajes, contribución por mejoras, etc.) etc.

Este Catastro implica la elaboración de censos de la propiedad inmueble de un área, región o país. Deberá establecer el valor imponible de cada una de las propiedades con el fin de hacer una rápida recaudación de las contribuciones que corresponda.

A la vez, el Catastro persigue la identificación del bien inmueble estrechamente vinculado al propietario, lo que permite garantizar plenamente al propietario el derecho que tiene sobre el inmueble. Constituye un instrumento de garantía de la propiedad, al establecer y controlar la correcta aplicación de los títulos al terreno y los servicios con que cuenta.

Constituye una mejor base para el registro fiscal y facilita el establecimiento de un catastro fiscal; proporciona el instrumento para el mantenimiento de los derechos de propiedad y para las mutaciones necesarias del mapa catastral.

Permite tener para cada predio, su descripción física y su localización sobre un mapa; situación jurídica y su valor económico.

3. Como instrumento de autofinanciación:

El Catastro puede ser una obra costosa y lenta; pero una vez comienza su ampliación efectiva, los frutos no tardan en resarcir todas las inversiones; y cuando está en plena producción arroja considerables ganancias, ya que la recaudación incluye, además del impuesto propiamente dicho, las multas e intereses por atrasos en su pago; así como arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras.

Para que el Catastro constituya un instrumento de autofinanciación es necesaria una actualización constante de los valores catastrales, respetando la tasa impositiva; así como la revisión constante de la tasa impositiva.

3.2 OCHO POR CIENTO (8%) CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de la República de Guatemala, que tomó vigencia el 14 de enero de 1,986, en su artículo 257, establece: "El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios". 14_/

Este rubro que actualmente es el más importante para las municipalidades, está incluido dentro del concepto del inciso a. del artículo 82 del Decreto 58-88, del Congreso de la República, Código Municipal, que dice: "Los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada municipalidad de conformidad con la ley que regula su distribución". 14_/

Este rubro lo contempla el artículo 257 de la Constitución Política de la República. En el año de 1987, que es el que se ha tomado como punto de referencia y que fue el segundo año de esa transferencia, ese ingreso significó para la totalidad de las 330 municipalidades del país, el 73% del total de ingresos que obtuvieron durante ese año. En los años subsiguientes, el monto de los ingresos ordinarios del Estado se incrementó considerablemente y en consecuencia el producto de ese porcentaje también aumentó en beneficio directo de su distribución a las municipalidades. A finales del año de 1990, ese ingreso se estima que representa para las municipalidades aproximadamente el 80% de sus ingresos totales.

14/ Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala . Pag. 124

15/ Artículo 82, inciso a) del Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República.

El método que se utiliza para efectuar la distribución de esa transferencia emplea dos variables cuyos datos son propios de cada municipio y que en consecuencia, toda Corporación Municipal debe conocer con amplitud. Una de esas variables que se utilizan como parámetros, se refiere a la cantidad de población total, urbana y rural estimada para el año anterior al que se va a hacer el cálculo y la otra variable se refiere a la cantidad de ingresos recaudados por cada municipalidad durante el año inmediato anterior, en concepto de la aplicación de sus planes de arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos y productos vigentes. De manera que si las Municipalidades no recaudan esos ingresos locales o recaudan muy poco de ellos, dejando crecer la mora entre el vecindario; eso le perjudica sus intereses financieros porque también recibe menos de lo que le correspondería en concepto del ingreso del ocho por ciento (8%) constitucional.

De la información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE) es la que sirve de base para hacer la distribución de esa transferencia, pero se debe a lo distinto de los métodos utilizados para obtener esos datos. Sin embargo, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) son los que se utilizan para hacer el cálculo, por lo que es de vital importancia que las Corporaciones Municipales conozcan con exactitud los datos de su población que se utilizan.

Respecto de la información de los ingresos locales que cada municipalidad obtiene anualmente y que también utilizan como

parámetro para hacer el cálculo de la distribución, se obtienen del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y es cada municipalidad la que debe proporcionarla, inmediatamente que termina el ejercicio anual, con el objeto de que el INFOM pueda hacer un cuadro consolidado de las 330 municipalidades del país. Con una municipalidad que no proporcione sus datos o retrase la entrega de los mismos, el INFOM no puede cumplir con lo que señala el mandato legal, (Decreto 52-87, del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Art. 23 y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 1047-87; art. 69), o eventualmente podría utilizarse información desactualizada, debido a la premura y la prioridad de las municipalidades de contar con esos recursos. De esos recursos financieros provenientes del ocho por ciento (8%) constitucional, los cuales deben destinarse para obras de infraestructura municipal y de servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, los cuales por su magnitud no pueden ser financiados por los propios municipios y proyectos de la misma naturaleza que necesitan la concurrencia de los recursos económicos de varios municipios. También se infiere su utilización para el financiamiento de estudios de pre-inversión como: factibilidad, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y contratación de servicios técnicos y profesionales que converjan, como producto final, en la ejecución de infraestructura municipal y de servicios públicos.

Por causas que no pueden considerarse como permanentes, algunas municipalidades han iniciado con la práctica de solicitar y obtener préstamos, con el INFOM, garantizando su devolución total cuando reciban esos recursos provenientes del Gobierno Central. Eventualmente podría generalizarse esa práctica ya que el criterio institucional con que se actúa en esos casos transgrede la ley, pero tendría que existir concurrencia de las mismas causas de demoras en las entregas parciales y además que las municipalidades tengan elaborado su plan de desarrollo municipal con el contenido de los proyectos y programas los cuales estarían en receso por falta de ese financiamiento. Además es aconsejable que esa clase de préstamos no excedan de las cuotas de la transferencia que esperan.

El espíritu con el que fue creado es rubro de ingresos para las municipalidades, es el que todos los habitantes del país, en su calidad de contribuyentes al fisco, participen en el desarrollo económico, social y cultural de los municipios y particularmente de aquellos que tienen una mayor población rural debido a que perciben una asignación relativamente mayor por la forma como se distribuye un porcentaje de esa transferencia que hace el Gobierno Central a las municipalidades. Por esa particular característica, es aconsejable que las Corporaciones Municipales, por todos los medios posibles que estén a su alcance, velen porque no se desvirtúe ese espíritu de la ley y destinen los recursos financieros preferentemente para proyectos autofinanciables con el objeto de

que esos fondos se reproduzcan o se incrementen y cumplan con una función social en forma equitativa para todas las comunidades del país. Que se caracterice que la utilización de esos recursos sea con la idea de una inversión privada, sin que ello implique necesariamente la creación de empresas municipales para la prestación de los servicios públicos. De manera global esa transferencia constituye un significativo costo para el desarrollo del país y que está en manos de las Corporaciones Municipales para destinarla directamente para el beneficio de sus comunidades.

DESTINO DE LOS FONDOS DEL OCHO POR CIENTO

INFRAESTRUCTURA FISICA SOCIAL:

Nuestra Carta Magna señala el destino que las municipalidades deben darle a los fondos del 8%; expresa que los recursos se invertirán en obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y calidad de vida de los habitantes. Estos dos elementos son esenciales en la conceptualización de Desarrollo.

El DESARROLLO puede definirse como un proceso mediante el cual se trata de eliminar los obstáculos que se oponen a la incorporación integral del individuo a la sociedad. Y constituye un conjunto de acciones sistemáticas encaminadas a obtener un nuevo tipo de sociedad, mas justa, mas integral, mas participativa.

Estos efectos que se espera lograr constituyen los objetivos del proceso del desarrollo de un país, a través del equilibrio económico y social.

Los medios para alcanzar el equilibrio económico y social son múltiples y diversos, entre los que se pueden mencionar: Mejoramiento de la calidad de vida, seguridad, mayor participación, cambios institucionales, cambios estructurales.

Tanto lo social como lo económico, constituyen el ámbito más importante de la infraestructura para el desarrollo.

En lo económico la infraestructura se refiere a la inversión en equipamiento de los sectores de la economía: agrícola, pecuario, industria, minería, vivienda, artesanía, etc.

En lo social están referidos al bienestar y calidad de vida, mediante la redistribución del ingreso a la población a través de la inversión en servicios públicos o privados para la sociedad.

SERVICIOS PUBLICOS:

Entenderemos por Servicios Públicos todos aquellos cuya prestación es competencia de las autoridades del municipio, en cumplimiento de los fines del mismo y cuyo objetivo está dirigido a satisfacer necesidades vitales de la población.

Tanto las inversiones para el sector económico como para el social, pueden ser financiadas con los recursos del 8% Constitucional y con otras fuentes de financiamiento.

MEJORA DEL INGRESO Y CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES.

Se produce:

1. Aumentando o creando fuentes de trabajo con las inversiones.
2. Dotando al municipio de servicios de saneamiento (agua potable, drenajes) con lo cual se dan mejores condiciones de

salubridad de los habitantes; además, de hacer atractiva la inversión por parte de la empresa privada, generando también trabajo.

3. Favoreciendo la comercialización a través de la construcción de vías de comunicación (caminos vecinales, carreteras).

4. Posibilitando la integración y acceso de la población a la cultura, al deporte, a la educación, a parques y lugares de recreación y todo lo que implique integración del municipio y un desarrollo integral de la persona humana.

Los ingresos específicos que se obtengan como resultado del funcionamiento de la obra o servicio construido con el 8% después de cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento; la municipalidad podrá reinvertirlos preferentemente en los propios y nuevos servicios o en infraestructura. Para las nuevas inversiones, pueden considerarse los criterios especificados en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a fin de atender las necesidades de todo el municipio.

Con la descentralización administrativa, las instituciones del Estado tendrán sus propios recursos, asignados en el Presupuesto específico, a través del cual cada una de éstas atenderá necesidades de infraestructura y servicios planificados en cada jurisdicción municipal.

Al determinarse la competencia y la obligación de atender lo que sea procedente para utilizar racionalmente sus ingresos del 8% Constitucional sin menoscabo de su autonomía. Lo anterior implica

detectar las necesidades, priorizarlas y jerarquizarlas con la finalidad de utilizar todos los recursos que se capten a nivel de todo el municipio, incluyendo el porcentaje Constitucional en forma oportuna.

En tal sentido, compete a la municipalidad establecer, mantener y regular la prestación y administración de los Servicios Públicos de su jurisdicción territorial. Este es su fin primordial y los recursos del 8% tendrán que estar orientados primordialmente hacia lo indicado, garantizando su funcionamiento eficiente, seguro, contínuo, cómodo e higiénico, con lo cual se garantiza la mejora del nivel de vida de los habitantes de los distritos municipales.

Si la municipalidad tiene el derecho constitucional de recibir el 8% y definir el uso adecuado del mismo, es necesario que la Unidad Técnica como encargada de servir de soporte técnico a los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, con la integración del Tesorero Municipal y el Personal Técnico del sector público con capacidad instalada en el municipio, mantenga una coordinación con la municipalidad y el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y se tomen decisiones para cumplir las funciones relacionadas con:

A. Promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución.

B. Recopilar, clasificar y ordenar información que permita conformar y mantener actualizado un banco de datos del municipio.

C. Identificar, inventariar y priorizar las necesidades del municipio.

D. Formular, aprobar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos de Desarrollo Urbano y Rural.

E. Elaborar el anteproyecto del Presupuesto del Sector Público a nivel municipal.

F. Proponer al Consejo Departamental de Desarrollo, las necesidades de cooperación para la ejecución de programas y proyectos cuando éstos no puedan ser resueltos con los propios recursos del municipio.

A través de esta coordinación de funciones se logrará promover y dirigir la participación organizada, activa y permanente de las Instituciones involucradas y de la población en general, en el proceso de desarrollo, tanto del municipio como del departamento y de la región.

3.3 PRESUPUESTO MUNICIPAL

1. Definición

El presupuesto municipal constituye la expresión del plan de Gobierno en un período determinado, en el cual se presentan en una forma especial, de acuerdo a las clasificaciones definidas, los distintos programas que se esperan ejecutar en el ejercicio, con una clara identificación del origen y destino de los recursos, enmarcados dentro de sus objetivos y metas. De allí que la técnica

del presupuesto se transforma en un instrumento básico en la programación del desarrollo, fundamentalmente, en lo que se refiere a la orientación y distribución del gasto.

2. Importancia del presupuesto Municipal como Instrumento de Administración.

El presupuesto es una forma de expresar en términos monetarios los programas de trabajo que los Gobiernos locales se han propuesto desarrollar en un ejercicio fiscal, mediante la planificación de actividades. En ese orden, el presupuesto es el instrumento mediante el cual se definen los planes que la administración municipal se ha propuesto realizar.

3. Principios Presupuestarios Legalmente Establecidos.

El Artículo 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto establece como principios del presupuesto del Estado y los de sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas: los siguientes:

a) De Anualidad:

Significa que el presupuesto debe corresponder a un ejercicio fiscal anual. El Artículo 94 del Código Municipal expresa que dicho ejercicio principia el uno de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año. No obstante lo anterior, si por cualquier causa se iniciare el ejercicio siguiente sin estar aprobado el presupuesto, regirá el del ejercicio anterior, en tanto es aprobado el nuevo (Artículo 101 del Código Municipal).

b) De Unidad:

Indica que el presupuesto debe contener agrupados y clasificados, en un solo documento, todos los recursos y todos los gastos estimados para el ejercicio fiscal. No obstante lo anterior, las Empresas Municipales tendrán su propio presupuesto, que requerirá la aprobación de la Corporación Municipal (Artículo 95 del Código Municipal).

c) De Equilibrio:

Refiere que el presupuesto debe estructurarse en forma tal que exista correspondencia entre los recursos y los gastos. El Artículo 96 del Código Municipal establece que el monto fijado por concepto de egresos, en ningún caso podrá superar al de los ingresos previstos, mas la suma disponible en caja por economía o superávit del ejercicio anterior.

d) De Programación:

Señala que los recursos y los gastos deben conformarse mediante una programación basada en los planes de desarrollo. El Artículo 98 del Código Municipale establece que el Presupuesto Municipal tendrá una estructura obligatoriamente programática, expresando separadamente las partidas asignadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda.

e) De Publicidad:

Significa que los presupuestos del Estado, las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, deben ser publicados en el Diario Oficial (Artículo 27 de la Ley Orgánica del Presupuesto).

4. Otros Principios Presupuestarios

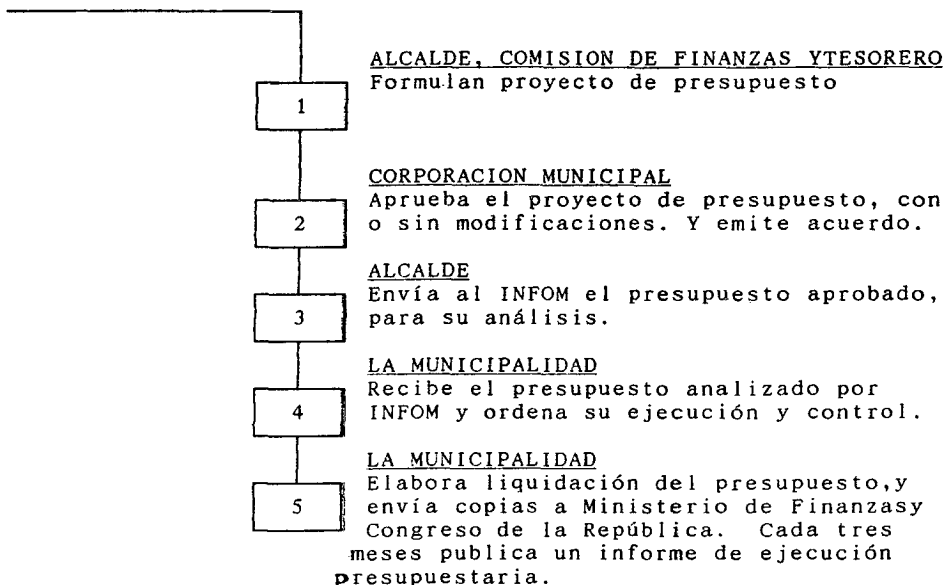
- a) De exclusividad
- b) De especificación
- c) De exactitud
- d) De claridad
- e) De universalidad
- f) De personalidad

5. Etapas del Proceso Presupuestario

- a) Formulación
- b) Aprobación
- c) Ejecución
- d) Evaluación
- e) Liquidación

PROCESO DE FORMULACION Y DEL
PRESUPUESTO MUNICIPAL. 16/

PRESUPUESTO MUNICIPAL



3.4 CAPACIDAD DE CREDITO MUNICIPAL.

En términos generales es el monto hasta por el cual una municipalidad puede contratar préstamos con el INFOM u otras instituciones financieras.

La existencia de capacidad de crédito municipal ante INFOM no implica necesariamente para éste compromiso al otorgamiento de un

16/ Fuente: Instituto de Fomento Municipal - INFOM -, Asesoría Presupuestaria.

préstamo ya que cada caso requiere estudios técnicos, económicos y financieros especiales, previo a elevarlo a consideración de la Junta Directiva para la aprobación correspondiente.

La capacidad de crédito municipal ante el INFOM se establece con base en la disponibilidad de los egresos especiales que el Gobierno Central les traslada a las municipalidades, después de deducir los servicios de deuda de préstamos vigentes se le aplica un coeficiente, el cual es determinado con base en la tasa de intereses y el plazo al cual se autorizará el préstamo.

Actualmente el procedimiento y criterios para establecer capacidades de crédito es el siguiente:

- a) La política crediticia del Instituto de Fomento Municipal establece el plazo al cual se otorgan los créditos conforme al destino que se trate y además características de los préstamos.
- b) Se establece el monto anual estimado de los ingresos especiales que percibirá la municipalidad por concepto de transferencias del Gobierno Central, como aguardiente, gasolina, cerveza, café; así como el monto de los ingresos estimados que la municipalidad obtendrá por otros arbitrios que el Instituto les administra, como algodón, impuesto único sobre inmuebles, extracción de pescado y camarón, aceites esenciales y hule.
- c) Establecidos tales montos se analizan los compromisos que la municipalidad pueda tener sobre los mismos, es decir se computan los servicios de deuda por préstamos vigentes y la proporción de lo que tienen programados para su presupuesto en funcionamiento.

d) El monto de los compromisos se deducen al total de los ingresos administrados por el Instituto, siendo la diferencia la disponibilidad municipal para contratar un nuevo préstamo a largo plazo de acuerdo a la percepción futura de tales ingresos mensualmente.

e) Para llegar a establecer el respaldo financiero de la municipalidad ante un nuevo préstamo, generalmente se utiliza en el caso de proyectos que no generan ningún autofinanciamiento; edificios municipales, parques, salones de usos múltiples, energía eléctrica, escuelas, etc. Asimismo, se aplica en el caso de agua y drenajes, que no obstante son proyectos generadores de ingresos, se tiene la experiencia de que las municipalidades no cumplen con su remesa al INFOM; no por negligencia sino porque los usuarios no pagan normalmente estos servicios que se catalogan como proyectos de beneficio social.

f) En el caso de algunos proyectos como: mercados, rastros, centros comerciales, terminales de buses y adoquinados, se utilizan criterios no solo de tipo social y económico, sino también de tipo financiero; lo que permite incrementar, con las rentas de los servicios, la disponibilidad de garantía municipal para un nuevo préstamo.

CUARTO CAPITULO

4. INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL -INFOM-

El Instituto de Fomento Municipal, es una Institución especializada en Gobierno Municipal y está considerada como el brazo de desarrollo municipal del Gobierno Central; tomándose

también como el vínculo entre el Gobierno Central y los 330 Gobiernos Locales del interior del país, obtuvo su autonomía y capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y para gozar de su propio patrimonio el 20 de marzo de 1,957, a través del Decreto número 1132, del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal; que le dió vida jurídica, se determinó que la autonomía municipal no podía derivar por sí sola las condiciones favorables al progreso de los pueblos y al bienestar de sus habitantes; es por ello que surgió una Institución especializada que a la par de dar asistencia financiera a los municipios les proporciona ayuda técnica para un amplio desarrollo material y para lograr el racional aprovechamiento de los recursos disponibles, incluyéndose entre estos los ingresos propios de las comunas y los aportes que el Gobierno Central les fijará en el Presupuesto General del Estado. Cuando se estaba gestando la organización del INFOM se decía que originalmente tendía a ser exclusivamente un Banco de Fomento Municipal con carácter mixto en el que coparticiparían el Estado, las Municipalidades y el sector privado; más adelante, con mejor criterio y tomándose en cuenta que la Institución, por lo complejo de las atribuciones que estaba llamada a realizar no tendría un carácter exclusivo de entidad bancaria, se desechó la idea de que fuera solamente un Banco Municipal y se amplió su estructuración en forma más acorde con las necesidades de los municipios de la República.

4.1. CREACION.

El Instituto de Fomento Municipal, tiene como primer antecedente histórico, lo que en sus inicios constituyó el "Departamento de Crédito Municipal", que funcionaba adscrito al Crédito Nacional de Guatemala, como lo disponía el Decreto número 339 del Presidente de la República, de fecha 5 de julio de 1,955. Dicha Unidad Administrativa fue concebida en respuesta a las necesidades municipales de contar con un organismo que conjuntamente con las autoridades del municipio busquen soluciones a sus problemas de mejoramiento, financiamiento y realización de obras vitales de beneficio colectivo, a través de la prestación de asistencia técnica, administrativa y financiera. El funcionamiento de este Departamento, tiene un carácter transitorio, pues el mismo Decreto determina hacer los estudios necesarios para transformarlo en un banco o en una institución autónoma.

El Decreto 1132, del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal; es el instrumento jurídico que crea la entidad, define su organización, determina sus funciones, delimita su actividad al desarrollo del régimen municipal y enmarca el espacio geográfico de sus objetivos, integrado por los 329 municipios de la República.

El mismo cuerpo legal en su artículo 10. define que: "Se crea el Instituto de Fomento Municipal para promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y

servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios". 17_/

4.2. OBJETIVOS.

El INFOM por sus objetivos se califica como una Institución especializada y tecnificada al servicio de los Gobiernos Locales, define su organización, determina sus funciones, delimita su actividad al desarrollo del régimen municipal y enmarca el espacio geográfico de sus objetivos en los 329 municipios de la República.

Entre sus objetivos se puede mencionar:

- a) Que es parte esencial de los programas de desarrollo económico y tiende a promover la creación de condiciones favorables al progreso de los pueblos y al bienestar de los habitantes en todos los ámbitos del país.
- b) Es una entidad especializada para dar asistencia técnica y financiera a las municipalidades, con el fin de promover el mejoramiento de los pueblos con pleno y eficaz aprovechamiento de sus recursos.
- c) A solicitud coordinar los programas de obras con los planes de inversión de las municipalidades, y que el desarrollo de éstos se cumpla de la manera más eficiente y benéfica para los municipios.
- d) Creación de condiciones encaminadas a la administración municipal, en cuanto a problemas de carácter puramente local, y también las que aseguren el acertado manejo del porcentaje que

17/Arto 1. Decreto 1132 del Congreso. Ley Orgánica del INFOM.

anualmente contendrá el Presupuesto General de Gastos del Estado, para satisfacer las necesidades de los municipios.

e) Promover el desarrollo económico social de los municipios para llevar bienestar y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y transformar la función pública de los Gobiernos Locales en una actividad dinámica y eficiente que resuelva positivamente los problemas y necesidades de las comunidades.

f) La prestación de Asesoría Jurídica a las 329 municipalidades de la República para la solución de problemas de esta naturaleza.

g) A solicitud de las Municipalidades de la República, prestar los servicios de agente de compras para la adquisición de bienes y servicios.

4.3. FINALIDAD.

Los fines del Instituto de Fomento Municipal consiste en orientar para promover el progreso de los municipios, proporcionando asistencia técnica, financiera y administrativa a las municipalidades en la realización de programas de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal y en general en el desarrollo de la economía municipal.

De conformidad con la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto 1132 del Congreso de la República; en su artículo 4o., establece que para el cumplimiento de sus fines realizará las operaciones siguientes:

a) Asistencia Técnica:

- Planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales.
 - Promoción, organización y financiamiento de las empresas patrimoniales; y explotación de los bienes y recursos comunales.
 - Organización de la hacienda municipal a efecto de obtener la racionalización y aumento de los ingresos municipales; la formación de los presupuestos anuales de las municipalidades y la modernización de sus sistemas de contabilidad, auditoría y administración financiera.
 - Preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos.
 - Selección, adiestramiento y especialización de personal técnico y administrativo para el servicio de las municipalidades.
- b) Asistencia Financiera:
- Otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales.
 - Descuento de letras de tesorería o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande y con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios municipales o de las obras emprendidas por las municipalidades.
- c) Asistencia Administrativa:
- Organización de la contabilidad, instituyendo sistemas acordes con la categoría de cada municipalidad, simplificando las

operaciones de recaudación, inversión, guarda y control de fondos y bienes municipales y rendición de cuentas.

- Depuración de inventarios, cortes de caja y verificación de existencias en almacenes y obras públicas municipales.

- Aseguramiento de los bienes municipales que a su juicio necesiten esta protección." ¹⁸/

4.4. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La dirección del Instituto se encuentra a cargo de una Junta Directiva integrada por tres directores propietarios y tres suplentes mediante los cuales están representados por el Gobierno Central; La Autoridad Monetaria Superior del País y por las Municipalidades. Los Directores Propietarios y Suplentes son nombrados como sigue: Un propietario y un suplente, por el Presidente de la República; un propietario y un suplente, por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), y un propietario y un suplente, por la Junta Monetaria. El director propietario nombrado por el Presidente de la República será el presidente de la Junta Directiva del Instituto, y su vicepresidente será el director propietario nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades; la duración del cargo de los directores propietarios y suplentes es de cuatro años, prorrogables indefinidamente por períodos iguales. La Junta Directiva celebrará las sesiones que exija la buena marcha de

¹⁸/ Artículo 4o. de la Ley Organica. Instituto de Fomento Municipal, decreto No. 1132, de Congreso de la República.

la Institución, pero los directores no tendrán derecho a devengar más de dos dietas por semana.

La Junta Directiva constituye el organismo de decisión del Instituto y una de sus principales atribuciones es aprobar el Plan de Apoyo Básico anual, que contiene la política crediticia del Instituto hacia las Municipalidades, así como a los programas de asistencia técnica y administrativa.

La Junta Directiva propone ante el Presidente de la República una terna para que éste escoja y nombre al GERENTE DEL INSTITUTO, cuyo cargo es de duración indefinida y a quien corresponde la representación legal del Instituto, la ejecución de sus operaciones y la administración interna del mismo y quien es el jefe superior de todas las dependencias y del personal de la Institución.

El Sub-Gerente es nombrado por la Junta Directiva a propuestas del Gerente, sustituye al Gerente en caso de ausencia temporal y además funge como Secretario de la Junta Directiva.

La Junta Directiva propone también una terna ante el Presidente de la República para que éste escoja y nombre al AUDITOR JEFE DEL INSTITUTO, cargo que también es de duración indefinida y el cual tiene amplias facultades para fiscalizar las operaciones del Instituto. De él depende el Departamento de Auditoría Interna que vigila el funcionamiento del sistema de control interno establecido y evaluado, sugiriendo las normas que considere necesarias. Ejerce control sobre el movimiento de fondos y valores e inspecciona el trabajo de la Sección de Contabilidad con el

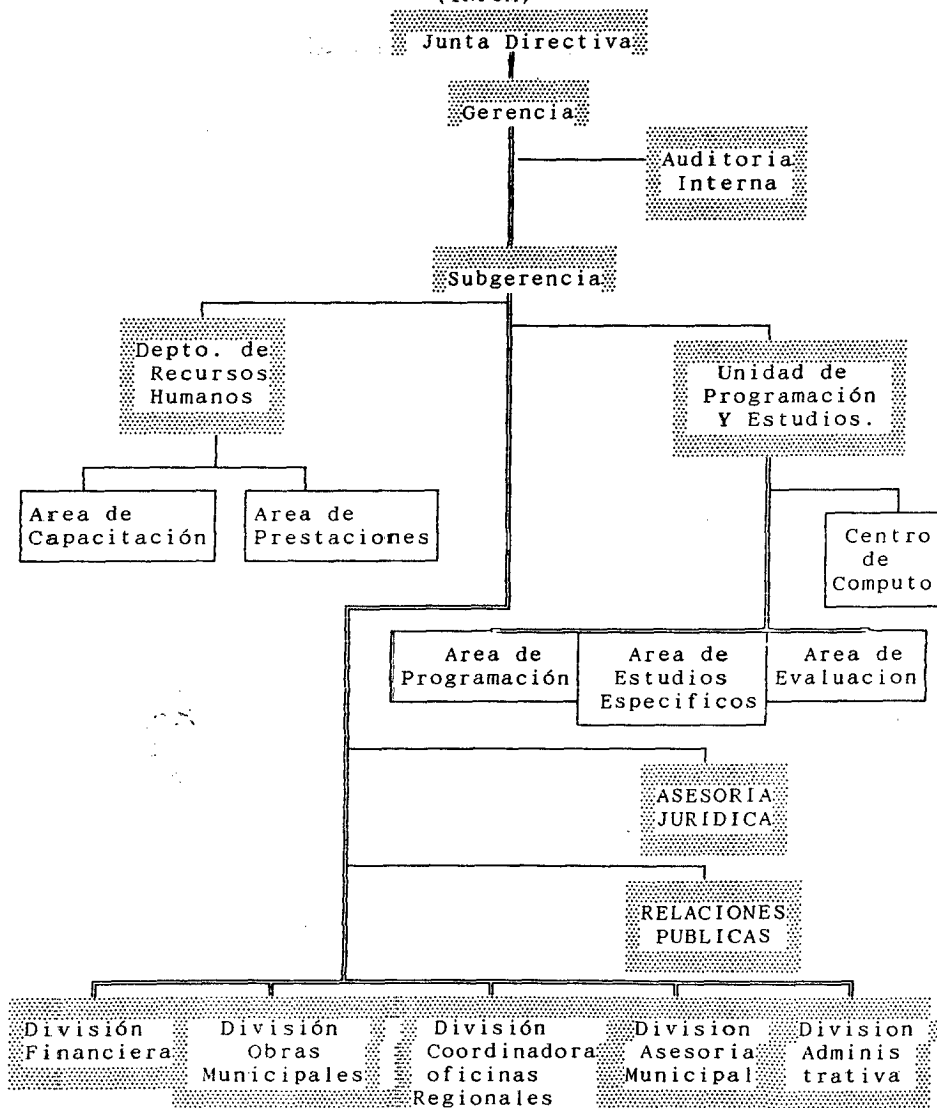
objeto de garantizar la corrección en el registro de las distintas operaciones y en la presentación de los informes y estados de cuenta financieros. Verifica o dispone auditorías generales o específicas y; planea y programa las actividades del departamento en lo referente al control de operaciones de programas específicos.

El funcionamiento interno del Instituto tiene como base su estructura administrativa que divide a la Institución en un organismo de decisión. Además de la organización antes mencionada, para el cumplimiento de sus funciones el Instituto se fundamenta con cinco divisiones siguientes:

- División Financiera
- División de Obras Municipales
- División Coordinadora de Oficinas Regionales
- División de Asesoría Municipal; y
- División de Administración General.

Estas a su vez se dividen en Departamentos y Secciones que en forma especializada persiguen el fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Cuatro Unidades Staff: Departamento de Recursos Humanos. Unidad de Programación y Estudios; Asesoría Jurídica y Relaciones Públicas

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL
(INFOM)



¹⁹/Fuente: Memoria de labores del INFOM. Año: 1,990.

4.5. INSTITUCION FINANCIERA MUNICIPAL.

Dentro de las funciones principales del Instituto de Fomento Municipal se encuentra la de asistencia financiera a las municipalidades de la República, de acuerdo al Plan de Apoyo Básico anual y la disponibilidad de sus recursos financieros; otorgándoles préstamos con tasas de intereses preferenciales, para financiar la construcción de obras y servicios públicos de aprovechamiento general. Para que las Municipalidades puedan obtener financiamiento en el Instituto de Fomento Municipal es necesario el procedimiento siguiente: Que el Alcalde o la Corporación Municipal, debe presentarse al Departamento de Crédito del Instituto, mismo que le proporcionará información relacionada a la posibilidad de financiar el proyecto que la Municipalidad desea ejecutar. Sin embargo solicitar un préstamo en el INFOM, no significa su obtención inmediata, pues para cada caso se requiere tiempo para realizar estudios técnicos y económico-financiero sobre la obra y la capacidad de pago municipal, así como analizar la importancia real del proyecto para el cual se solicita crédito. Es necesario indicarle a las Municipalidades que el INFOM atiende primero los proyectos cuyo diseño y presupuesto está terminado y que se orientan a cubrir las necesidades de agua potable, drenajes, mercados y rastros. Estos quiere decir que las municipalidades en todo caso deberá respetar el principio de prioridad. Antes de acometer una nueva inversión es necesario que los servicios de mayor prioridad como agua potable y drenajes, estén funcionando adecuadamente y su cobertura sea aceptable. Adicionalmente el

proyecto debe ser justificable, diciendo con esto que sea necesario para la población y además exista para el mismo servicio, suficiente demanda con capacidad de pago que permita cubrir los gastos de operación, mantenimiento y pago de la deuda del proyecto.

Para establecer las condiciones para otorgar los préstamos se debe de tomar en cuenta que la Municipalidad tenga capacidad de pago y que esté solvente en sus obligaciones vigentes con el Instituto de Fomento Municipal; en todo caso para solicitar asesoría técnica o asistencia financiera, la Municipalidad deberá hacerlo formalmente a través de un punto de Acta suscrita en sesión de la Corporación Municipal con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.

QUINTO CAPITULO

5. FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL A LAS MUNICIPALIDADES.

5.1 Las Municipalidades como Sujetos de Créditos.

Son sujetos de crédito todas las municipalidades del país que necesiten financiamiento para la construcción, equipamiento, ampliación de infraestructura y servicios municipales; por motivo que el Instituto de Fomento Municipal es una Institución creada específicamente para otorgar créditos a los Gobiernos Locales, a una tasa de interés no mayor del cinco (5%) por ciento anual, graduado de acuerdo con el plazo del préstamo, como lo establece en su artículo 9o., segundo párrafo, de su Ley Orgánica, Decreto 1132; es importante también mencionar que las municipalidades son sujetos de créditos por contar con una escasa recaudación de sus fondos

propios establecidos en sus planes de arbitrios y tasas, para la ejecución de obras municipales y prestación de servicios públicos.

5.2. Tipos de Créditos otorgados por el Instituto de Fomento Municipal a las Municipalidades.

El Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, otorga a las Municipalidades tres tipos de créditos, los cuales son:

5.2.1 CREDITOS ORDINARIOS:

Esta clase de crédito se otorga cuando es para iniciar la ejecución de un proyecto, o porque excede los límites y no está comprendido dentro de las características de los créditos de urgencia y contingencia.

5.2.2 CREDITOS DE URGENCIA:

Estos créditos se otorgan cuando la ejecución de un proyecto se encuentra en marcha, y se ha suspendido o está a punto de suspenderse por falta de financiamiento, o bien cuando la municipalidad tiene que cubrir aporte para proyecto de electrificación.

5.2.3 CREDITOS DE CONTINGENCIA:

Son otorgados para cubrir emergencias surgidas en la operación de los sistemas de acueductos y alcantarillados. ²⁰/

5.3. OTORGAMIENTO DE CREDITOS POR PARTE DE EL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL A LAS MUNICIPALIDADES.

5.3.1 REQUISITOS.

²⁰/ Fuente de Información. Reglamento para el otorgamiento de créditos. año 1,993 INFOM.

Para que el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, otorgue a las municipalidades, los diferentes tipos de créditos, que a continuación se describen, las mismas deben de llenar los requisitos siguientes:

CREDITOS ORDINARIOS:

Cuando el proyecto sea elaborado por el INFOM:

- a) Certificación del punto de Acta de la Corporación Municipal, en el cual solicita crédito, aprueba la planificación y presupuesto elaborado por el INFOM y acepta el pago de gastos técnicos.
- b) Dictamen favorable del Concejo Regional de Desarrollo.

Cuando el proyecto no sea elaborado por el INFOM:

- a) Certificación del punto de Acta de la Corporación Municipal, en donde solicita el crédito y acepta el pago de gastos por revisión del proyecto y supervisión de la obra.
- b) Presentar planos, presupuesto y memoria descriptiva de la obra.
- c) Dictamen favorable del Consejo Regional de Desarrollo.

CREDITOS DE URGENCIA Y CONTINGENCIA:

- a) Certificación del punto de Acta de la Corporación Municipal donde solicita el crédito y hace constar que la obra y servicio a financiar, requiere de una atención inmediata.
- b) Dictámen técnico y financiero del INFOM.

5.3.1.1 MONTO.

En los Créditos Ordinarios, el Instituto de Fomento Municipal -INFOM- otorga a las municipalidades hasta por los montos de

Q.600,000.00 y Q.300,000.00, dependiendo del servicio o la obra a ejecutarse.

En los créditos de Urgencia, son concedidos hasta por un monto de Q.60,000.00.

En los créditos de Contingencia, se conceden por un monto de Q.80,000.00.

5.3.1.2 DESTINO DE LOS CREDITOS.

Créditos Ordinarios, que son otorgados por un monto de Q.600,000.00, tienen un destino para financiar las obras de: Proyectos de Acueductos, Alcantarillados y Disposición de Desechos Sólidos.

Los Créditos Ordinarios cuyo monto es de Q.300,000.00, tienen un destino para financiar: Otros Servicios y Proyectos de infraestructura, en los que se incluye: Compra de terrenos para construcción de edificios para Rastro, Mercado, Escuela y otros similares, así como para cubrir aporte de proyectos de electrificación.

Créditos de Urgencia, tienen su destino cuando se define la deficiencia financiera en la ejecución de una obra.

Créditos de Contingencia, se destinan cuando hay casos surgidos en la operación de servicios de Acueductos y Alcantarillados.

En los casos de créditos de Urgencia y Contingencia, serán otorgados por la Gerencia y los Jefes de las Oficinas Regionales así:

a) **POR GERENCIA:**

De Urgencia, hasta por un monto de Q.60,000.00;

De Contingencia, hasta por un monto de Q.80,000.00.

b) **POR LOS JEFES DE LAS OFICINAS REGIONALES, PREVIAMENTE
HABILITADOS POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO:**

De Urgencia, hasta por un monto de Q.20,000.00

De Contingencia, hasta por un monto de Q.30,000.00.

5.3.1.3 COBRO DE INTERESES.

Los intereses de créditos otorgados por el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, serán pagados mensualmente, a partir del primer desembolso de fondos, y no podrán ser mayor del cinco por ciento (5%) anual, de acuerdo al plazo del préstamo.

5.3.1.4 PLAZO PARA LA FORMALIZACION DEL CREDITO.

a) En los créditos Ordinarios, el plazo es de 30 días a partir de la fecha de notificación a la Municipalidad de la aprobación del crédito.

En los créditos de Urgencia y Contingencia, el plazo es de 10 días a partir de la fecha de notificación a la Municipalidad de la aprobación del crédito.

b) También la Municipalidad tiene un plazo no mayor de tres meses para realizar el primer retiro, a partir de la firma del contrato respectivo.

Además existe también plazo para el reembolso de los créditos concedidos a las municipalidades:

c) Este plazo puede ser hasta de 15 años, cuando el destino sea para financiar proyectos de acueductos y alcantarillados.

d) El plazo es de 10 años, cuando el destino sea para financiar otros servicios de infraestructura.

5.3.1.5 AMORTIZACIONES.

Se ajustarán a la capacidad de crédito de la Municipalidad y a la naturaleza de los proyectos, pudiendo aplicarse cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) Amortizaciones periódicas iguales o escalonadas en función del principal: mensual, trimestral y anual.
- b) Cuotas niveladas, que pueden ser: mensuales o trimestrales, para facilitar el pago y la administración de los créditos.

5.3.1.6 GARANTIA.

Los créditos que otorga el Instituto de Fomento Municipal a las Municipalidades, pueden ser garantizados con:

- a) Los ingresos especiales que el INFOM le administra, incluyendo el Impuesto Unico Sobre Inmuebles.
- b) Los ingresos corrientes captados en Tesorería Municipal.
- c) Los ingresos que genera la obra financiada.
- d) Los ingresos provenientes del Ocho Por Ciento (8%) Constitucional, correspondientes a la gestión administrativa de los Alcaldes que suscriben el contrato de préstamo.

5.3.1.7 FORMA DE ENTREGA DE LOS FONDOS.

- a) Cuando el destino sea para financiar la construcción de sistemas de acueductos y alcantarillados, edificios para mercados, rastros y demás obras similares, se hará conforme programa de inversión elaborado o revisado por la División de Obras Municipales del Instituto o en su caso de las Oficinas Regionales.

b) Cuando el destino del préstamo sea para cubrir aportes, para proyectos de electrificación, compra de predios, préstamos de Urgencia y Contingencia, la entrega se hará en una sola a través de cheque a nombre de la Municipalidad.

5.3.2 CONDICIONES.

Para que el Instituto de Fomento Municipal -INFOM- otorgue créditos a las Municipalidades deben darse las siguientes condiciones:

5.3.2.1. Aprobación de la Resolución de Crédito.

Corresponde a la Junta Directiva de INFOM, la aprobación de todas las resoluciones de créditos, el procedimiento es el que sigue:

Cumplidos los requisitos indicados en el numeral 5.3.1. de este capítulo; las municipalidades presentan su solicitud, ante el Gerente del Instituto, éste lo traslada a la Secretaria de la Junta Directiva, quien a través de Agenda lo somete a consideración para su estudio y análisis en su sesión ordinaria inmediata, quien después de deliberar sobre la misma decide si concede o no el crédito mediante una resolución emitida en punto de Acta de sesión, posteriormente la Secretaria de Junta Directiva transcribe en el caso de aprobación del crédito la resolución enviándola a la Municipalidad correspondiente y distribuyendo copias a las diferentes dependencias de la Institución que tengan que conocer del asunto.

5.3.2.2. Aprobación del sistema de Ejecución de la Obra.

En la aprobación de la Resolución de Crédito queda establecido que las Municipalidades deben de ejecutar la obra por contrato o por administración municipal; cuando es por contrato la Municipalidad contrata directamente con una persona individual o jurídica la ejecución de la obra en su totalidad, suscribiéndose en un contrato administrativo o en Escritura Pública siempre que los honorarios profesionales que se causen no sean pagados por la municipalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 del Decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado. En el caso que la Municipalidad ejecute la obra por administración municipal, debe de contar con personal idóneo y capacitado cual fuere la naturaleza de la obra, quedando obligada la municipalidad a cotizar los materiales que se compren, según lo estipulado en la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República.

5.3.2.3. Elaboración y Ejecución del Reglamento de Operación y Mantenimiento del Servicio.

En toda resolución de crédito deberá quedar establecido que las municipalidades elaboren su reglamento en forma paralela a la ejecución de la obra, para que al momento de la finalización de la obra, se ejecuten los cobros de las respectivas tasas, para una mejor operación y mantenimiento del servicio; y así lograr la recuperación total de lo invertido en la obra o servicio.

La base legal de lo expuesto anteriormente está contenida en el Decreto 58-88 del Congreso de la República, Código Municipal, que en su artículo 40; literal b), indica que es competencia de la

Corporación Municipal la emisión de las ordenanzas y reglamentos de su municipio, ejecutarlos y hacerlos ejecutar. La misma Ley de la materia en su artículo 86, estipula que los vecinos directamente beneficiados por las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca la Corporación Municipal, las cuales no podrán exceder de su costo. En todo caso el reglamento establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro estarán sujetos a la ley.

5.3.2.4. Compromiso de Firma del Contrato de Préstamo y Aceptación del cobro por Gastos Técnicos.

Para formalizar el contrato de préstamo las Municipalidades están obligadas a emitir una acta de la Corporación Municipal en donde acuerden que por el voto favorable de la mayoría compuesta por la mitad mas uno del total de sus miembros legalmente integrados, aprueban y aceptan la resolución de crédito emitida por la Junta Directiva del Instituto con todas y cada una de las condiciones contenidas en la misma; asimismo también hacen constar que se obligan al pago de gastos técnicos por la supervisión de la obra a ejecutarse; en el mismo documento la corporación municipal faculta al Alcalde y Tesorero Municipal para presentarse al Departamento Jurídico a firmar y sellar los contratos de préstamos presentando su respectiva identificación.

CONCLUSIONES:

1. El Municipio es una Institución jurídico-política que ha evolucionado positivamente, constituyéndose en medio de desarrollo

para el Estado, pues su finalidad se halla vinculada a la satisfacción de necesidades de la población a través de la prestación de los servicios.

2. Una de sus características es la que ejerce el poder público en una localidad específica y se relaciona solo con los problemas inherentes a ella, correspondiéndole por consiguiente, formar e implementar políticas públicas locales, prestar servicios y ser portavoz de los intereses comunales en las esferas del Gobierno Central.

3. Para que el Municipio sea considerado como tal debe reunir los requisitos esenciales siguientes: Territorio, Población, Autoridad, Organización Comunitaria y Capacidad Económica.

4. El Alcalde Auxiliar tiene un papel importante en el desarrollo comunitario pues sirve de medio de enlace entre las comunidades y las municipalidades, propicia la participación del vecino en la solución de los problemas, contribuyendo a consolidar el proceso democrático.

5. La Corporación Municipal es la máxima autoridad de la municipalidad y funciona como un órgano deliberante y de decisiones del Gobierno y administración municipal.

6. Las municipalidades afrontan problemas en la prestación de los servicios públicos debido a la ineficiente captación de recursos económicos, no obstante que el Gobierno Central transfiere de su Presupuesto General un ocho por ciento (8%) limitándolo para obras de infraestructuras y servicios.

7. Los Gobiernos Locales a pesar de ser Instituciones Autónomas están sujetas a la fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, de conformidad a lo establecido en el artículo 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

8. Con la vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala, el 14 de Enero de 1,986, se reguló en su artículo 239, que los arbitrios únicamente pueden ser decretados por el Congreso de la República, quedando facultadas las municipalidades para imponer, las tasas, contribuciones, rentas, frutos y productos y multas, los cuales para su cobro deben emitirse los reglamentos respectivos y publicados en el Diario Oficial.

9. Para que el Gobierno Central distribuya el Ocho por Ciento (8%) Constitucional a las municipalidades, se deben de tomar en cuenta dos variables, siendo la primera, el número de población total urbana y rural y la segunda es la de tomar en cuenta la cantidad de ingresos recaudados del año inmediato anterior, además estos fondos serán destinados por mandato constitucional a obras y servicios de infraestructura para el desarrollo del municipio.

10. El Instituto de Fomento Municipal -INFOM- es una Institución creada para proporcionar asesoría Técnica, Administrativa y Financiera a las municipalidades del país.

11. Las municipalidades son sujetos de créditos del INFOM, porque les concede hasta tres tipos de préstamos de acuerdo a las necesidades de la ejecución de las obras y servicios y además se los proporciona a un interés del cinco por ciento (5%) anual, mas favorable que el sistema bancario privado y nacional; garantizando

las municipalidades la amortización de los mismos con sus propios ingresos corrientes.

RECOMENDACIONES:

- 1) Las Municipalidades deben de nombrar los Alcaldes Auxiliares con sus respectivos alguaciles, que sean necesarios como comunidades existan en el municipio; con el propósito de descentralizar la actividad administrativa municipal, para que sirvan de enlace y portavoz entre los funcionarios municipales y los vecinos para la solución de sus problemas.
- 2) Que los síndicos y concejales por Mandato Legal y como miembros componentes de la Corporación Municipal deben de fiscalizar la acción administrativa del Alcalde con la finalidad de exigirle el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidas por ellos mismos.
- 3) Que se implementen por parte de las municipalidades mecanismos de recaudación mas eficiente reglamentando y actualizando las distintas obras y servicios que ejecuten, con el fin de obtener mayores ingresos: asimismo proponer la reforma del Artículo 239 de la constitución con el objeto de facultar a las municipalidades la creación y reglamentación de sus propios planes de arbitrios.
- 4) Toda obra o servicio de infraestructura construída con fondos del ocho por ciento (8%) constitucional, las Municipalidades deben de reglamentar su cobro para recuperar el valor total invertido, el cual no debe de exceder de su costo: de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 del Decreto 58-88 del Congreso de la República; Código Municipal.

5) Las Municipalidades deben de seguir siendo sujetos de crédito del Instituto de Fomento Municipal, por ser una Institución creada para ese fin y porque se los proporciona a un interés anual más blando que el del sistema bancario; y porque les permite garantizar sus préstamos con sus fondos propios.

B I B L I O G R A F I A .

i. LIBROS.

AUTORES NACIONALES

1. SOTO RAMIREZ, CARLOS ARTURO "EL MUNICIPIO COMO GOBIERNO LOCAL EN GUATEMALA". INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL 1988.
2. CASTILLO GONZALEZ, JORGE MARIO. "DERECHO ADMINISTRATIVO, TEORIA DE LA ADMINISTRACION" EDICIONES MAYTE, GUATEMALA 1988.
3. FERNANDEZ MOLINA, MANUEL. "LOS TRIBUTOS EN EL REYNO DE GUATEMALA" 1786-1821 años.
4. MARTINEZ MORALES, ASTOLFO HUMBERTO, "EL MUNICIPIO EN LA DOCTRINA Y EN LA LEGISLACION" TESIS, GUATEMALA 1963.

AUTORES EXTRANJEROS:

5. FERNANDEZ ARANA, JOSE A. "PROCESO ADMINISTRATIVO" MEXICO HNOS. SUCS. S. A.
6. ARIÑO ORTIZ, GASPAR. "EL CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO Y BASES DE SU REGIMEN JURIDICO "LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.
7. BENITEZ DE LUGO, J. M. "EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS ESENCIALES.
8. GARCIA DE EUTERRIA, EDUARDO. "LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y MERCANTIL DE LOS MUNICIPIOS" SOBRE LA NATURALEZA DE LAS TASAS Y LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS"
9. MARTIN MATEO, RAMON. "EL GOBIERNO MUNICIPAL"
10. TORNOS MAS, JOAQUIN. "COMPETENCIAS MUNICIPALES PARA LA ORDENACION Y GESTION DE SERVICIOS PUBLICOS.
11. POSADA, ADOLFO, "EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA" EDITORIAL BOQUE DE PALMA EDITORES, BUENOS AIRES ARGENTINA.

II. DICCIONARIOS:

1. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. EDITORIAL ESPASA-CALPE S.A. MADRID, ESPAÑA
2. OSORIO, MANUEL. "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES" EDITORIAL HELIESTA, S.R.L. VIA MONTE 1730, NURNOD AIRES ARGENTINA

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

3. CABANELLAS, GUILLERMO. "DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO LEGAL. TOMO IV. EDITORIAL HELIASTA. S.R.L. VIAMONTE 1730, BUENOS AIRES ARGENTINA.

III. PUBLICACIONES

1. INFORME SOBRE EL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL. GUATEMALA 1975.
2. ASESORIA PRESUPUESTARIA -INFOM-
3. MEMORIA DE LABORES DEL INFOM. AÑO 1990.
4. REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS AÑO 1993

IV. LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA 1985
2. CODIGO MUNICIPAL. DECRETO 58-88 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA..
3. LEY ORGANICA DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL. DECRETO 1132 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.
4. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL Y CONTRALORIA DE CUENTAS DECRETO 1126 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.
5. LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL Y SU REGLAMENTO DECRETO 52-87 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA Y ACUERDO GUBERNATIVO 1047-87.
6. LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO Y SU REGLAMENTO. DECRETO LEY 2-86 Y ACUERDO GUBERNATIVO 7-86.
7. LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO. DECRETO 57-92 DEL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.