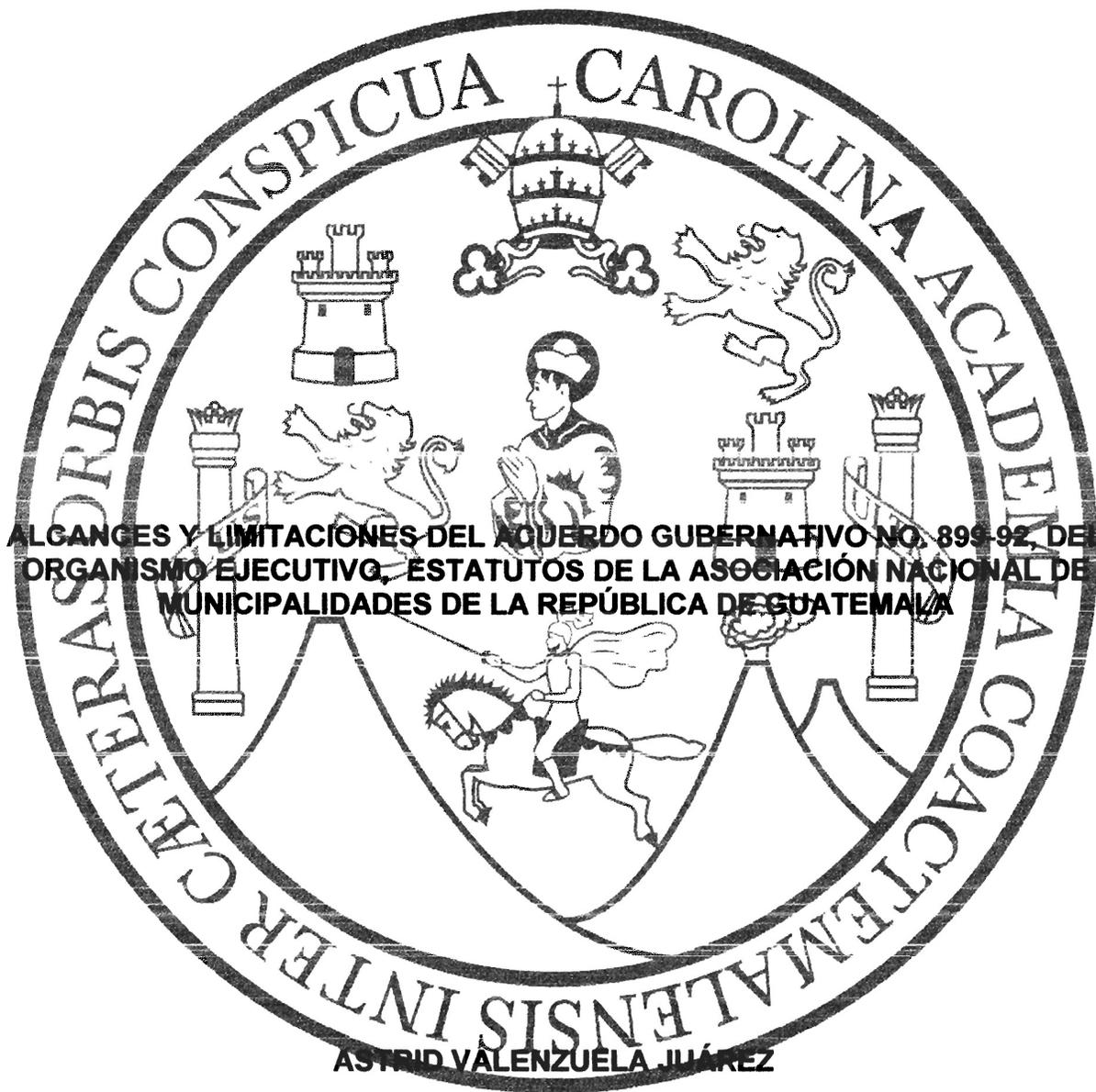


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



GUATEMALA, MARZO DE 2018

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

**ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 899-92, DEL
ORGANISMO EJECUTIVO, ESTATUTOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE
MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**



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

Por

ASTRID VALENZUELA JUÁREZ

Previa a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, marzo de 2018

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón U. zar

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. David Ernesto Sanchez Recinos
Vocal: Licda. Irma Haydee Godoy Alejandro
Secretario: Lic. Manuel Arturo Samayoa Dominguez

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Carlos Enrique Aguirre Ramos
Vocal: Lic. Eddy David Higueros Miranda
Secretaria: Licda. Ileana Noemi Villatoro Fernández

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 03 de junio de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, JORGE ANTONIO VALLADARES AREVALO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ASTRID MERCEDES VALENZUELA JUÁREZ, con carné 201211355,
 intitulado ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 899-92, DEL ORGANISMO
EJECUTIVO, ESTATUTO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

M.A. WILLIAM ENRIQUE LOPEZ MORATAYA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 15 / 08 / 2017.

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

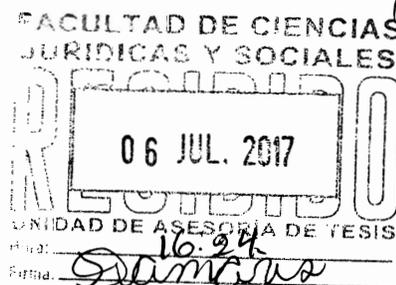
Lic. Jorge Antonio Valladares Arévalo





Guatemala, 30 de mayo de 2017

Licenciado:
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
De la Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimado Licenciado:

Por este medio me dirijo a usted, con el propósito de informarle que de conformidad con el nombramiento, que se me hiciera, para asesorar a la bachiller **ASTRID VALENZUELA JUÁREZ**, quien se identifica con el número de carné universitario **201211355**, respecto a su trabajo intitulado "**ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 899-92, DEL ORGANISMO EJECUTIVO, ESTATUTO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**". Hago constar que no tengo ningún parentesco dentro de los grados de ley con la asesorada, así mismo informo que habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTÁMEN

1. El contenido científico y técnico de la tesis cumplió con los objetivos trazados y constituye un aporte científico para el enriquecimiento teórico, de la ciencia jurídica.
2. En la redacción de la tesis le recomendé que por tratarse de un tema jurídico, debería emplear un lenguaje escrito comprensible para alcanzar la finalidad de la misma investigación, que es dar a conocer la función de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala en la realidad nacional, específicamente en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala, en cuanto a los alcances y limitaciones de su existencia.
3. Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, que dio a conocer las implicaciones que corresponden a la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala enfrenta en cuanto a su funcionamiento, específicamente



en el municipio de Guatemala, Departamento de Guatemala; sintético, se estableció la importancia que las asociaciones de municipalidades tienen en la realidad nacional, así como modelos legales de varios países que respecto a su práctica pueden ser adecuados al contexto nacional.

4. Para desarrollar la tesis fueron utilizadas las técnicas de fichas bibliográficas, la documental y leyes que sirvieron en el transcurso de la investigación.
5. La tesis contribuye científicamente ya que estudia y analiza la realidad jurídica nacional en relación a la función de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
6. La conclusión discursiva tiene relación con la presente investigación. Al trabajo de tesis se le hicieron algunas enmiendas, las cuales fueron atendidas por la sustentante. La autora aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios que a mi criterio son los adecuados.
7. Los objetivos formulados establecieron claramente, la realidad jurídica y social que afronta la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala dentro de su marco legal de actuación.
8. La bibliografía empleada es la adecuada y se ajusta perfectamente al análisis del tema investigado.

Es por lo antes mencionado, que considero que el trabajo de tesis llena los requisitos necesarios que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para continuar con la tramitación correspondiente previo a optar el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,


Licenciado Jorge Antonio Valladares Arevalo
Abogado y Notario
Colegiado No. 9705
Lic. Jorge Antonio Valladares Arevalo



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de febrero de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ASTRID VALENZUELA JUÁREZ, titulado ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 899-92, DEL ORGANISMO EJECUTIVO, ESTATUTO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

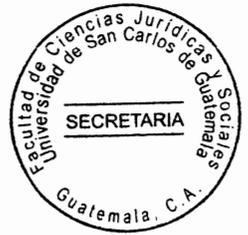
RFOM/cpchp.

[Handwritten signatures and stamps]

SECRETARIO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.

DECANO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por haberme dado la bendición de alcanzar la meta trazada y por haberme dado fuerzas y sabiduría en todo momento.
- A MI FAMILIA:** A mi madre Ana Patricia Juárez, quien fue mi apoyo en este camino y me motivo a esforzarme, a mi abuelita Victoria Valenzuela, por su apoyo y consejos, a mi padre David Valenzuela, quien me apoyo económicamente y siempre me alentó a graduarme, a mi hermana Heissell Valenzuela, quien me motivo a graduarme, a mi sobrino Jonathan Steve, quien me dio el último impulso al final de la carrera; y a mi demás familia.
- A MIS AMIGOS:** A todos y cada uno de ellos, quienes Dios puso en mi camino y me apoyaron a lo largo de la carrera.
- A LOS PROFESIONALES:** A mis catedráticos universitarios por haber compartido sus conocimientos y experiencias, a mi asesor Jorge Valladares por haberse ofrecido a ser mi guía y darme la oportunidad de realizar mi trabajo de graduación.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS** Por ser el centro de enseñanza, del cual siempre estaré orgullosa de pertenecer.
- A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES** Por haberme dado la oportunidad de formarme como profesional y la cual inculco en mi la responsabilidad, el trabajo y la dedicación.

A:

Usted, especialmente y al pueblo de la República de Guatemala, que con el pago de impuestos aportó a mis estudios.





PRESENTACIÓN

La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), surge como entidad independiente con el fin de lograr el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades de la República de Guatemala y en cumplimiento de la obligación constitucional que poseen las municipalidades de defender sus intereses y fines generales. El trabajo que a continuación se expone desarrolla las actividades en las que ha participado esta asociación a nivel departamental y regional en los últimos veinte años, desde que surgieron los gobiernos democráticos constitucionales y desde el nacimiento de la ANAM; y los logros que han alcanzado para el desarrollo nacional. Teniendo como sujetos de la investigación la labor de los alcaldes a través de la asociación nacional de municipalidades cuyo interés es determinar si dicha institución posee más ventajas que desventajas al hacer uso de esta modalidad de asociativismo.

La ANAM contribuye positivamente en el fortalecimiento de las instituciones públicas municipales e intermunicipales y el nivel de respuesta de gobernabilidad democrática de los municipios, dedicando especial atención a las capacidades de negociación y concertación social a nivel nacional. El tema que se presenta pertenece a la rama del derecho público, específicamente al derecho administrativo, en donde se pretende exponer la gestión de la administración pública municipal y el poder que adquieren las municipalidades al encontrarse aliadas y lograr objetivos en común.

Como aporte doctrinario se pretende desarrollar el marco legal de la ANAM, su estructura orgánica, funciones, derechos y obligaciones, régimen económico y patrimonial, medios de impugnación, procedimiento para modificar los estatutos, sus formas de disolución y liquidación, entre otros. Los modelos de asociativismo municipal en Latinoamérica y los tipos existentes a nivel nacional. Sus antecedentes (proceso de conformación de la ANAM) y el papel que juega la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipalidades de Centroamérica y el Caribe.



Asimismo, se pretende determinar el nivel de sostenibilidad institucional, financiera y técnica; el proceso de construcción de la democracia y su capacidad para negociar en bloque ante los poderes del Estado, entidades nacionales o cooperación internacional, por medio del tipo de investigación cualitativa, que tiene por objeto dar a conocer los alcances y limitaciones de la labor de la ANAM.

HIPÓTESIS



Las facultades de la ANAM están limitadas por el Acuerdo Gubernativo No. 899-92, del Organismo Ejecutivo, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el cual omite regular la forma de asesorar técnica, legal y/o administrativamente a las municipalidades de manera eficaz y eficiente. Dicho acuerdo necesita ampliarse para que la ANAM pueda velar porque los alcaldes, representen y den respuesta a las demandas sociales que aquejan al municipio por el cual fueron electos. A través de la ANAM, puede desarrollar diversas actividades y colaborar de forma conjunta con las demás municipalidades, con el único fin de que el beneficio del trabajo realizado por la ANAM, concluya en el desarrollo integral de los municipalidades de la República de Guatemala.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Al realizar el presente estudio se comprueba que la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) debe ampliar sus funciones y tomar como ejemplo los países latinoamericanos que han implementado mecanismos que cooperan en la gestión municipal, así mismo como uno de los aspectos más importantes se debe de capacitar y fortalecer las instituciones de gobierno que fomenten la participación de actores políticos que al ejercer sus cargos toman decisiones en pro del desarrollo social.

Para lograr la comprobación de la hipótesis antes establecida, fue necesario utilizar los métodos de investigación, tales como: analítico, deductivo y comparativo, debido a que se analizó la legislación que contiene las disposiciones que establecen las atribuciones de la ANAM, y se comparó con la aplicación que otros países emplean en su normativa. Estableciendo que se debe de mejorar la legislación actual, en donde se provea al dignatario público, las herramientas necesarias para ejecutar planes, programas y proyectos de forma reglamentada y no dejar a discreción sus actuaciones y consigo, buscar la uniformidad de criterios en el ordenamiento jurídico; y como consecuencia se **alcance** el fortalecimiento del poder local.

Por lo anterior, se considera que la hipótesis que se estableció en el principio de la investigación es válida.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El municipio.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Definición y naturaleza.....	9
1.3. Elementos.....	11
1.4. Autonomía municipal.....	12
1.5. Gobierno municipal.....	15
1.5.1. Funciones e integración.....	17
1.6. El alcalde.....	19
1.6.1. Atribuciones del alcalde.....	20
1.6.2. Responsabilidades jurídicas.....	22
1.6.3. Derecho de antejuicio.....	23

CAPÍTULO II

2. Procesos de fortalecimiento municipal.....	25
2.1. Descentralización y fomento municipal.....	25
2.2. Modelos de asociativismo municipal.....	31
2.2.1. Sistema latinoamericano.....	34
2.2.2. Sistema regional.....	44
2.2.3. Sistema nacional.....	48
2.3. Relaciones intergubernamentales.....	50
2.3.1. Acuerdos o convenios de cooperación entre municipios.....	51



Pág.

2.3.2. Asociaciones municipales	52
2.3.3. Mancomunidades.....	53

CAPÍTULO III

3. Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).....	55
3.1. Antecedentes.....	55
3.2. Marco legal: Acuerdo Gubernativo No. 899-92, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)	57
3.2.1. Objeto y fines.....	57
3.2.2. Integración y representación	58
3.2.3. Derechos y obligaciones.....	59
3.2.4. Estructura orgánica y sus funciones	61
3.2.5. Régimen económico y patrimonial	66
3.2.6. Medios de impugnación	68

CAPÍTULO V

4. Análisis de los alcances y limitaciones de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Acuerdo Gubernativo No. 899-92, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)	71
4.1. Alcances	72
4.2. Limitaciones	73
4.3. Devenir histórico.....	75
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	81
ANEXOS	83
BIBLIOGRAFÍA.....	89



INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente investigación es dar a conocer la función de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) en Guatemala, sus alcances y limitaciones, puesto que es una vía para lograr metas en común por parte de los municipios, pero se interpone la falta de capacidad en la gestión de alcaldes sin experiencia y la manipulación de los partidos políticos que imperan en el gobierno central, limitando a los municipios con mayor escasez de recursos y haciendo de lado su participación.

Como objetivo general de la investigación es dar a conocer la situación jurídica, social y política que enfrenta la ANAM, así como analizar las ventajas y desventajas de dicha institución. Objetivo que fue alcanzado, al establecer que en la práctica es necesario que se reglamente el actuar de los alcaldes dentro de la ANAM, así mismo establecer los medios idóneos de capacitación para los alcaldes y directrices que establezcan un control de legalidad en sus atribuciones y limitar la esfera de discrecionalidad para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Debido a que es una instancia importante de gobierno y de comunicación directa con la población; y el poder que representan los alcaldes en su comunidad se puede dirigir a una concentración mayor para el desarrollo regional y nacional del país. Lo cual pone de manifiesto que se fortalezcan los mecanismos de actuación para garantizar el correcto ejercicio de las funciones que desarrolla la ANAM.

La hipótesis en la cual se desarrolló la presente investigación, trata sobre las facultades limitadas de la ANAM reguladas por el Acuerdo Gubernativo No. 899-92 del Organismo Ejecutivo, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el cual omite regular la forma de asesorar técnica, legal y/o administrativamente la función que ejerce.

Dicha hipótesis fue comprobada a través de legislación comparada y documentación que ampara el sustento de la presente investigación, en los cuales se demuestra la falta de inclusión municipal, la inferencia de los intereses políticos sobre la gestión y por ende, la integración del modelo asociativo de municipalidades. Considerando que el Acuerdo Gubernativo No. 899-92 del Organismo Ejecutivo, desarrolla los estatutos de la



Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), respecto a la esfera de actuación que poseen los integrantes de la asociación, se evidencia la inexistencia de mecanismos concretos de actuación que fortalezcan la gestión municipal.

La presente investigación consta de cuatro capítulos, distribuidos de la siguiente manera: el primer capítulo, desarrolla las nociones preliminares del municipio, sus características, elementos y la función de alcalde; el segundo capítulo desarrolla los procesos de fortalecimiento municipal, en el cual se desarrolla la descentralización y el fomento municipal y el estudio comparativo de los modelos de asociativismo a nivel latinoamericano, regional y nacional; el tercer capítulo, desarrolla la organización y funcionamiento de la ANAM; y, el cuarto capítulo, desarrolla los alcances y limitaciones que posee la ANAM, actualmente.

Se emplearon los métodos deductivo, analítico, sintético y comparativo, los cuales consisten en: consultas bibliográficas, visitas a bibliotecas, estudio comparativo con otras legislaciones, visitas a entidades públicas, que sirvieron como resultado para verificar la hipótesis planteada. En el cual, se logró dar a conocer las instituciones e ideas importadas de otros países como ejemplo del desarrollo en el ámbito social y político.

Es menester desarrollar la presente investigación debido a la acción que desempeñan los alcaldes dentro de las municipalidades en el desarrollo social, y en este caso, determinar los aspectos generales, positivos y negativos que se crean a través del funcionamiento de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Asimismo, dar a conocer a la población sobre los aspectos legales y sociales de dicha institución, debido a que en el desarrollo de la investigación se determinó que la mayoría de la población desconoce las atribuciones de la ANAM.



CAPÍTULO I

1. El municipio

Desde el comienzo de la civilización los seres humanos se han organizado con el fin de preservar su persona y desarrollarse de forma social, política, económica y culturalmente. Para ello, la comunidad tuvo que organizarse legalmente y fue a través de la figura del municipio, en el cual el Estado, como gobierno único y central, delega sus funciones a las municipalidades para que cumplan con los fines por el cual se constituyó. En el cual los individuos ceden ciertos derechos y contraen obligaciones, quedando sujetos a un ordenamiento jurídico, administrativo y político del cual forman parte.

1.1. Antecedentes

El municipalismo en Guatemala se remonta a la época colonial, en la cual, “con la conquista española se implementó el modelo municipal castellano”.¹ Uno de los primeros momentos en que se desarrolló la figura del municipio fue en 1524 cuando el conquistador Pedro de Alvarado al fundar la Ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala nombró la figura del “ayuntamiento, formado por un alcalde, regidor, oficial de hacienda,

¹ Soto Ramírez, Carlos Arturo. **El Municipio como gobierno local en Guatemala. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)**. Pág. 11.



fiscal, escribano real y público, entre otros”.²

La institución se caracterizó por ser un instrumento de dominación basado en el “imperio romano, que en tiempo atrás, se vio obligado a garantizar su presencia en territorios recién conquistados” por medio de la figura del municipio como “dependencia de la Nación”.³ Se creó entonces el municipio como elemento de “comunicación con funciones políticas y burocráticas” de enfoque práctico en la “organización territorial y el control fiscal y militar”.⁴

Sin embargo, el establecimiento del ayuntamiento en Guatemala, trajo consigo discrepancias entre los “intereses de los criollos y mestizos (vecinos de las ciudades y villas) frente a los privilegios que la Corona concedía a los peninsulares”.⁵ Lo que condujo a que “el Rey Carlos V emitiera una ordenanza en 1573, a través de la cual se dio individualidad propia a los ayuntamientos, fijándose límites y atribuciones”;⁶ trayendo consigo el crecimiento de los municipios.

Pese a los cambios de la organización administrativa, los cargos públicos eran optados por las familias pudientes, convirtiéndose en un “gobierno municipal oligárquico en defensa de los intereses particulares y no de los vecinos”.⁷ Se logró “la representación

² Soto Ramírez, Carlos Arturo. **Ob. Cit.** Pag. 11.

³ Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. **Administración municipal moderna en Guatemala.** Pág. 13.

⁴ Soto Ramírez, Carlos Arturo. **Ob. Cit.** Pag. 11.

⁵ **Ibid.**

⁶ **Ibid.**

⁷ **Ibid.** Pág. 12.



de los intereses locales a través de los cabildos, que consistían en reuniones públicas, en la que se elegía a los alcaldes; y en el cual no podía interponerse el presidente de la hacienda, ni funcionarios que personificaran a la Monarquía”.⁸

El poder ya no provenía y era impuesto por el gobierno central, sino provenía del pueblo organizado, elegían ellos mismos (representados) a sus representantes, convirtiéndose en un medio directo de organización entre los mismos habitantes, los cuales ejercieron el poder público, sin que intervinieran intermediarios.

Los ayuntamientos, en sí, consistían en “ramificaciones de las autoridades mayores,”⁹ ejerciendo funciones de gobierno limitadas. “En 1821, por medio de la Constitución de Bayona, se formalizó la figura del municipio, consignando un gobierno interior de los pueblos que representara un número mayor de mil almas”¹⁰; y se decretó la necesidad de un ayuntamiento dirigido por un jefe político o alcalde e integrado por vecinos electos, “sin derecho de reelección y renovándose los cargos cada año”.¹¹ Cumpliendo con el principio de alternabilidad del ejercicio de los cargos públicos.

Así se fue desarrollando y arraigando la figura del municipio, en donde se gobernaba a pequeña escala, en el entendido que abarcaba una porción determinada de territorio y sus habitantes, funcionando como modo de control y dominio separados del poder central

⁸ Soto Ramírez, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* Pág. 12.

⁹ Solórzano, Valentin. *Evolución económica de Guatemala.* Pág. 35.

¹⁰ Soto Ramírez, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* Pág. 12.

¹¹ *Ibid.* Pág. 13.



y ampliando las funciones al gobierno local. “En 1835, la Asamblea Legislativa emitió una ley-orden, que facultaba al gobierno aprobar o reformar el presupuesto de las municipalidades y modificar los reglamentos municipales”.¹²

En el mismo año, la Asamblea reglamentó las municipalidades del Estado, en el cual “se ordenaba crear municipalidades en donde existieran más de 200 habitantes, integrada por elección popular y por personas calificadas, en un número acorde a la importancia del municipio, así como promover el desarrollo social, mantener un registro de ciudadanos, el ornato, la construcción de caminos y atender las necesidades de la población, entre otras obras especiales”.¹³ “Al ejecutivo, por su parte, le correspondía nombrar alcaldías auxiliares donde no se cumpliera con el requisito del número de habitantes y nombrar al gobernador”.¹⁴

Se legisló entonces, las atribuciones que correspondían a las autoridades municipales y se unificó en una ley la organización, estructura y funcionamiento de las municipalidades. “En 1839, se emitió el Decreto Presidencial No. 73, en el cual se facultó a los alcaldes con función jurisdiccional de Jueces de Paz”.¹⁵ Atribuyendo y ampliando las funciones del alcalde, ya no como administrador de los recursos económicos y ejecutor de las decisiones sino también como juzgador en los conflictos entre los mismos pobladores,

¹² Soto Ramírez, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* Pág. 14.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.* Pág. 15.

¹⁵ *Ibid.*

siendo este un ser supremo que unificaba los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

En el año de 1851, por medio de "Acta Constitutiva se reconoció a las municipalidades como entidades de derecho público, facultadas para decretar arbitrios y reglamentos, así como adecuar la función administrativa en el sector rural".¹⁶ Nuevamente, ampliando y otorgando poderes como recaudador de tributos e implementando estos mismos impuestos para la financiación de sus programas, planes y proyectos en pro del municipio.

Bajo el gobierno de Justo Rufino Barrios, "en 1879, se emitió el Decreto Gubernativo No. 242, el cual contenía 12 capítulos y 127 artículos".¹⁷ Unificando la ley que rigió a todas las municipalidades y otorgándoles una esfera de actuación, el cual facultó derechos y obligaciones. Adhiriéndose a las normativas anteriores, un número de miembros del Concejo Municipal, de acuerdo a características especiales "(categorías) de cada municipio y el manejo de fondos para el sostenimiento de los municipios".¹⁸

Organizando y limitando el número de personas que podían ocupar los cargos públicos y estableciendo una estratificación de municipios, en base a condiciones, desarrollo, cultura, el acceso a servicios públicos y la riqueza que poseía cada circunscripción

¹⁶ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Ob. Cit. Pág. 15.

¹⁷ Ibid. Pág. 16.

¹⁸ Ibid. Pág. 17.



municipal, entre otros aspectos. Porque en efecto, hasta 1994 “las municipalidades se dividían en cuatro categorías: a. De primera: las cabeceras departamentales y las ubicadas en municipios de más de 100,000 habitantes. b. De segunda: municipios de más de 20,000 habitantes. c. De tercera: municipios de más de 10,000 habitantes. d. De cuarta: las restantes municipalidades”.¹⁹

“A los anteriores criterios demográficos, la ley indicaba que debía tomarse en cuenta la capacidad económica, la importancia política y administrativa de los municipios, así como su desarrollo cultural. Las consecuencias de esta división se tradujeron, en la práctica, en limitaciones reales a la autonomía”.²⁰ No se permitía que los municipios tuvieran acceso a ciertos recursos, en la cual solo se dio prioridad a los municipios de primera categoría y se dejó en el olvido a los municipio más lejanos y menos poblados, los cuales necesitaban de mayor apoyo por parte del Ejecutivo.

Tras varios logros alcanzados a nivel municipal, estos se vieron afectados, pues las municipalidades sufrieron un retroceso en el gobierno de Jorge Ubico, en 1935, cuando se emitió la “Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos de la República y con ella se facultó al Jefe Político aumentar o disminuir el número de concejales, crear arbitrios, aprobar reglamentos y consultas presupuestarias, concurrir a las sesiones

¹⁹ Gálvez Borell, Víctor y Carlos Hoffman Bailey. **Cultura política, gobierno local y descentralización.** Pág. 17.

²⁰ **Ibid.**



ediles y presidirlas, aprobar gastos municipales, etc".²¹ Así también se emitió el "Decreto 1702 como nueva ley municipal, donde se restringió en sus funciones a las municipalidades y se les convirtió a sus miembros en un órgano consultivo".²² Convirtiéndose las autoridades municipales en dependientes del Gobierno central, lo cual debilitó su autonomía y ejerciendo un control absoluto el Organismo Ejecutivo, específicamente el Presidente sobre los gobiernos locales, dejando nulas las actuaciones que correspondían a los integrantes del concejo municipal.

Pese al retroceso notorio con la implementación de medidas arbitrarias por parte del Ejecutivo, y como resultado de la Primavera Democrática se restituyó el poder a los gobiernos centrales. "Los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz, emitieron una nueva Constitución Política de la República y el Decreto No. 226 como Ley de municipalidades, en donde se restituyó la autonomía municipal y se establecieron funciones específicas en la administración municipal".²³ Entre los logros obtenidos, el alcalde fue reconocido como jefe de gobierno y administrador, sin embargo, "el gobierno central se reservó algunas facultades que hizo que la autonomía fuese relativa".²⁴

La gestión de las municipalidades siempre ha estado entorpecida por el órgano central (Organismo Ejecutivo) pese a que como órgano tiene funciones específicas, tales como ejercer el control y tomar las decisiones del propio territorio. Y ello, como consecuencia

²¹ Soto Ramírez, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* Pág. 17.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.* Pág. 18.

²⁴ *Ibid.* Pág. 19.



del aporte financiero que el Organismo Ejecutivo traslada al erario de las municipalidades y la alianza que tiene la presidencia sobre los alcaldes electos con el fin de obtener mayor propaganda a cambio de la sumisión de los jefes ediles a los planes, programas y proyectos que puedan llegar a la comunidad, a través del Consejo de Ministros, como órgano colegiado deliberatorio, en la cual los alcaldes dependen de estas propuestas para el desarrollo de su municipio.

A consecuencia del golpe de Estado dado por el Ejército, en 1965, se emitió una nueva Constitución Política de la República de Guatemala y por medio del “Decreto 24-82, Estatuto Fundamental de Gobierno, se le dio la facultad al Jefe de Estado de nombrar alcaldes y vice-alcaldes, quedando nuevamente interrumpida la autonomía municipal”.²⁵

En 1985, se emitió la Constitución Política de la República de Guatemala, la que se encuentra vigente, en la cual se restituyó la autonomía municipal, asignándoles un 10% a las municipalidades del “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para la obra de infraestructura y la prestación de servicios públicos; se protegió a las municipalidades de intromisiones de dependencias del Estado y se concedió a los alcaldes la calidad de gobernantes a través de la figura del antejuicio”.²⁶ Limitándose la facultad de establecer tributos al Congreso de la República a través de su aprobación y legislándose a través del Decreto 1-87 la Ley del Servicio Municipal. Quedando pendiente de cumplimiento el mandato legal de aprobar un “Código Tributario Municipal”²⁷ que contribuya al desarrollo y a la descentralización administrativa.

²⁵ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Ob. Cit. Pág. 21.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid. Pág. 22.



“A raíz del referéndum de la reforma constitucional en 1994, la división de las municipalidades en categorías de municipalidades fue suprimida y el periodo municipal fue unificado al presidencial de cuatro años”.²⁸ Se optó por llevar a cabo el sistema democrático, en donde el cargo de alcalde puede ser obtenido por medio las organizaciones políticas de un partido político, comités cívicos electorales o bien, coaliciones entre partidos políticos o de comités cívicos electorales dentro de un mismo municipio. Actualmente se llevan a cabo los comicios municipales junto con la elección presidencial, en donde se elige por medio del sistema de mayoría relativa, en donde obtendrá la elección la planilla que alcance la mayoría de votos válidos.

1.2. Definición y naturaleza

El marco en que se desenvuelve la administración municipal es en el municipio; es necesario definir y establecer la naturaleza jurídica de la institución pública y distinguirla de otras instituciones. Se entiende por “municipio la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad, permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”.²⁹ En el entendido, que el municipio se asemeja con la

²⁸ Gálvez Borell, Víctor y Carlos Hoffman Bailey. Ob. Cit. Pág. 18.

²⁹ Hernández Gálvez, Henry Ostilio. Análisis jurídico de las mancomunidades en el Código Municipal. Pág. 81 y 82.



organización del Estado, puesto que abarca los elementos que lo integran, sin embargo el municipio es una forma más cercana y directa de administración.

El Código Municipal, en el Artículo 2, define al municipio como “la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Actúa como una forma de organización política y territorial aplicada de forma descentralizada y de este modo permite realizar funciones de forma eficiente en pro del desarrollo de una comunidad o un conglomerado de personas, denominados vecinos. “El municipio se refiere tanto a un territorio bien limitado como a un gobierno y una administración local”³⁰ que facilita la administración pública al Estado por ser una forma de gobierno más cercana a las necesidades de la ciudadanía.

En el cual se ejerce una acción directa y conjunta de los vecinos al elegir a las personas idóneas que ejercerán los cargos públicos, debido a que poseen el poder de gestionar sus propios asuntos, a través de la aplicación del sistema de gobierno municipal puesto que “los municipios son instituciones para promover la democracia participativa vinculando al ciudadano con el Estado y sus instituciones”.³¹ Ninguna comunidad es ajena

³⁰ Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. Ob. Cit. Pág. 12.

³¹ Ibid. Pág. 19.



al desarrollo, en todas las localidades existen recursos y patrimonio natural o cultural que permite al Estado organizarse a través de municipios para lograr solucionar los asuntos públicos y cumplir con los deberes del Estado.

1.3. Elementos

De la misma manera en que se organiza el Estado y según el Artículo 8 del Código Municipal, “los elementos del municipio son: a) la población b) el territorio c) la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción d) la comunidad organizada e) la capacidad económica f) el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar y g) el patrimonio del municipio”.

El municipio comprenderá entonces una “sociedad política como producto voluntario de los individuos que decidieron a través de un acuerdo recíproco vivir en sociedad e instituir un gobierno”³² local. El municipio depende que todos sus elementos se correlacionen en función de la prestación de servicios que tiene el Estado como deber.

Los elementos fundamentales son: la población, el territorio, el poder y el ordenamiento jurídico, y a falta de alguno de ellos, no podría comprenderse el municipio como tal. La

³² Cáceres Rodríguez, Luis Ernesto. **Estado de derecho y derechos humanos.** Pág. 11.



población es definida como “el conjunto de personas sometidas al poder estatal”³³ establecidos en un territorio que se constituye como “el espacio dentro del cual se ejercen facultades de regulación sobre una asociación determinada”³⁴ en el ejercicio de su soberanía. El poder es el “monopolio de la fuerza legal y legítima impuesta soberanamente por la autoridad”³⁵ a los vecinos del municipio con el fin de garantizar una convivencia ordenada. Lo cual concluye en el ordenamiento jurídico, que regula las conductas sociales por medio de “la costumbre, las normas morales”³⁶ y el derecho coactivo que dan “vida formal a la organización y estructura”³⁷ del Estado.

1.4. Autonomía municipal

La autonomía municipal se entiende como la facultad que tiene las municipalidades de organizarse libremente, en la manera que más le convenga y de acuerdo a las necesidades comunes y propias de su territorio, en la cual la gestión administrativa y política ya fue delegada por el Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala señala en el Artículo 253 que los municipios son instituciones autónomas. La autonomía es definida como “la capacidad que, dentro del Estado, tienen algunas instituciones como los municipios, para atender

³³ Cáceres Rodríguez. Ob. Cit. Pág. 17.

³⁴ Ibid. Pág. 18.

³⁵ Ibid. Pág. 20.

³⁶ Ibid. Pág. 24.

³⁷ Ibid.



los asuntos que les corresponde por medio de órganos de gobierno propios”.³⁸

Adhiriendo a ello, el Artículo 3 del Código Municipal define la autonomía como “la capacidad con la que cuenta el municipio para elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.

Además el Artículo 7 del Código Municipal establece que el sistema jurídico del municipio es entendido como una “institución de carácter autónomo y de derecho público, que tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines”. Dando cabida a que el municipio se organice en la manera que le convenga más para el desarrollo de su territorio, siempre y cuando, cumpla con los términos legalmente establecidos.

Así también se entiende como el “derecho que posee la población para participar a través de órganos propios electos democráticamente, en el gobierno y la administración del municipio”.³⁹ **Con el fin de garantizar el ejercicio de sus derechos políticos y desarrollar la libre organización de cada comunidad, de acuerdo a sus necesidades y sus fines.**

³⁸ Curruchiche, Luis. **Manual para un municipio participativo**. Pág. 70.

³⁹ **Ibid.**

“La autonomía no significa independencia total del municipio, respecto al Estado, pues un principio fundamental de la organización estatal es su unidad”.⁴⁰ Así también, no son entes independientes puesto que están sujetos a la ley y nunca superior a ella. A manera de ejemplificar la autonomía y el régimen legal se desarrolla el siguiente cuadro de acuerdo a la pirámide que desarrolla la jerarquía y supremacía de las leyes.⁴¹



El municipio cumple con tareas públicas como división de trabajo de las instituciones del Estado, esto con el objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público. También están obligados por mandato constitucional a coordinar la política municipal con la política general del Estado. El Artículo 6 del Código Municipal

⁴⁰ Curruchiche, Luis. Ob. Cit. Pág. 71.

⁴¹ La autonomía municipal en Guatemala. <http://anam.org.gt/nueva/index.php/downloads#>. (Consultado el 28 de mayo de 2015).



hace mención a las competencias propias del municipio en relación a su autonomía; y las competencias atribuidas, delegadas por el gobierno central y fijadas mediante acuerdos.

Como se hace notar, existen ciertos "límites a la autonomía municipal, tales como: a) la creación de arbitrios (impuestos) municipales y la asignación de competencias municipales son adjudicadas por el Congreso; b) los ingresos y egresos de las municipalidades son fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas; c) las actuaciones y disposiciones del gobierno municipal están sujetas a la legalidad que corresponde examinar a los Tribunales de Justicia; y cualquier actividad de carácter internacional está sujeta a la política que defina el Organismo Ejecutivo".⁴²

1.5. Gobierno municipal

El gobierno es la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado, el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado. Mientras que gobernar es "el mando que un individuo ejerce en una nación gracias a la autoridad conferida por un órgano legislativo o bien por el pueblo a través del voto".⁴³ Lo anteriormente descrito funciona como fundamento a las municipalidades de dirigir y administrar asuntos de su competencia a través del Concejo Municipal, que hará de sus

⁴² Curruchiche, Luis. Ob. Cit. Pág. 71.

⁴³ Ferrer Javier. <https://www.definicionabc.com/politica/gobernar.php>. (Consultado el 10 de mayo de 2017).

veces de **órgano colegiado, al ejercer control en beneficio de los individuos, puesto que se haya investido de autoridad por parte del Estado y a través del voto que deposito el vecino al elegirlo.**

“De conformidad con las leyes guatemaltecas, la municipalidad es la corporación 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 integra un grupo de personas electas por el pueblo mediante sufragio universal, bajo las condiciones que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos”.⁴⁴

De acuerdo al Artículo 8, inciso c, la municipalidad es entendida como la “autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción”.⁴⁵

“Considerando que los intereses y patrimonio de la ciudad serán mejor administrados por una autoridad local, más cercana a los vecinos y sus problemáticas”.⁴⁶ Puesto que los mismos vecinos eligen a sus representantes por medio del sufragio universal, libre y secreto y los cuales tienen la obligación de cumplir con los reglamentos u ordenanzas

⁴⁴ Soto Ramírez, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* Pág. 47.

⁴⁵ Bedregal Calvinista, Alfredo Estuardo. *Situación de la cooperación intermunicipal en Guatemala a finales del 2007.* Pág. 78.

⁴⁶ De conceptos. <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/gobierno-municipal>. (Consultado el 30 de junio 2016).



que son implementados por el concejo municipal para regular la vida en sociedad, y estos últimos deberán rendir cuenta de la labor e implementación de medidas que se tomen en beneficio de la población, derivada que “la relación entre el gobierno municipal y el vecino permite una gestión de “buen gobierno”, en la medida que admite un mayor control social (transparencia y rendición de cuentas), y a la población le permite incidir en el proceso de toma de decisiones”.⁴⁷

Debido a que por medio de elecciones libres y democráticas el ciudadano deposita su voto, confiando en las autoridades y confiriendo legitimidad a la gestión administrativa del municipio. Cada corporación municipal dura en el cargo un período de cuatro años, de acuerdo al Artículo 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

1.5.1. Funciones e integración

La organización política del gobierno municipal corresponde exclusivamente al Concejo Municipal, quien es responsable de ejercer la autonomía del municipio. El órgano es la máxima autoridad del municipio e integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, titulares y suplentes de conformidad con el número de habitantes de cada municipio.

Según el Artículo 9 del Código Municipal, “el Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede

⁴⁷ Gálvez Borell, Víctor y Carlos Hoffman Bailey. Ob. Cit. Pág. 28.



en la cabecera de la circunscripción municipal⁴⁸. El Concejo Municipal, ejerce una función prioritaria en el manejo de los recursos municipales siendo el órgano colegiado que representa la voluntad del pueblo.

La municipalidad cuenta con los mismos poderes del Estado nacional vistos desde una escala local. El Poder Ejecutivo lo ejerce el alcalde, quien es el encargado de administrar el municipio y dar cumplimiento a las políticas públicas municipales. El Poder Legislativo, lo conforman los concejales, en forma pluripersonal, quienes entre sus competencias se encuentra: fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal; integrar comisiones de trabajo y sustituir en su orden al alcalde en caso de ausencia temporal. La función del síndico por su parte es "representar a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas en calidad de mandatario judicial o extrajudicial, según autorización expresa del Concejo Municipal".⁴⁸

Y por último, el Poder Judicial es desempeñado por los Juzgados de Asuntos Municipales con el fin de ejecutar ordenanzas, velar por el cumplimiento de reglamentos y demás disposiciones que establezca la municipalidad; y la policía municipal, es la encargada de observar el cumplimiento de las leyes y aplicar las multas correspondientes.

⁴⁸ Curruchiche, Luis. **Ob. Cit. Pág. 78.**



1.6. El alcalde

El alcalde es catalogado con un “funcionario público superior porque en el ejercicio de su cargo ejerce el poder público como gobernante y toma decisiones en nombre del Estado al ser electo”⁴⁹ por la ciudadanía.

En cuanto a la esfera de actuación que posee el alcalde, hay que resaltar que bajo el mandato legal del Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el alcalde y cualquier funcionario público, electo democráticamente o nombrado administrativamente, se somete a hacer solo lo que la ley le permite, dejando un parámetro limitado de discreción en el ejercicio de sus funciones. Es decir, el alcalde necesita estar “respaldado por una ley ordinaria, reglamento, disposiciones del Consejo Municipal o por la propia Constitución”,⁵⁰ como garantía del cumplimiento del principio de legalidad de la administración pública y seguridad jurídica que el Estado propio brinda.

Asimismo, para la construcción del Estado de derecho se debe de respetar el imperio de la ley, en donde “el gobierno de leyes hace que las normas sean dirigidas de forma abstracta a un conglomerado social”⁵¹ y no se oriente a un tiranismo despótico por parte de los gobernantes. Y debe ser comprendido desde el papel que tienen los funcionarios del Estado, quienes en el ejercicio del poder público y en el ejercicio de la soberanía

⁴⁹ Godinez Bolaños, Rafael. **La relación funcional, el servicio civil.** Pág. 8.

⁵⁰ Curruchiche, Luis. **Ob. Cit.** Pág. 72.

⁵¹ Cáceres Rodríguez, Luis Ernesto. **Ob. Cit.** Pág. 31.



delegada por el pueblo, “deben orientar sus actuaciones a los fines consagrados por el **ordenamiento constitucional**”⁵² y al servicio de la colectividad.

El **alcalde**, actuará con base en los Artículos 52 y 53 del Código Municipal, en el cual **delimitan** sus funciones, generando derechos y obligaciones; y como se destaca en el **último inciso** del Artículo 53, las demás atribuciones que expresamente le otorguen las **leyes** y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros **órganos municipales**.

Es necesario resaltar que el **alcalde** como “**figura del Administrador Municipal** tiene como uno de sus principales objetivos el procurar altos índices de eficiencia y eficacia en la operatividad gubernamental local, trabajando siempre lo más alejado posible de las **influencias de la política partidista**”.⁵³

1.6.1. Atribuciones del alcalde

Según el Artículo 52 del Código Municipal, “el **alcalde** representa a la municipalidad y al **municipio**; es el personero legal de la misma, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno **municipal**; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) y presidente del **Concejo Municipal de Desarrollo (COMUDE)**”. Como se puede determinar, el **alcalde**

⁵² Cáceres Rodríguez, Luis Ernesto. **Ob. Cit. Pág. 32.**

⁵³ <http://www.icmami.org/el-administrador-municipal>. **Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades.** (Consultado el 02 de mayo de 2015).



es una figura pública que debe representar al municipio en varias instancias de gobierno, y por lo tanto, es necesario brindarle una capacitación y asesoría que le brinde una base legal al momento de actuar y no llegue al cargo político solo a improvisar.

El alcalde preside el Concejo Municipal y ejecuta las disposiciones tomadas en sesiones ordinarias y extraordinarias; y en caso de empate tiene doble voto. Es obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones que el Concejo Municipal determine.

Entre las atribuciones específicas más importantes del alcalde se encuentran: dirigir la administración municipal, velar por el cumplimiento de las políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos; dirigir e inspeccionar servicios públicos y obras municipales; apoyar la participación de las asociaciones civiles y los comités de vecinos; autorizar matrimonios civiles; juramentar y darles posesión de sus cargos a los integrantes del Concejo Municipal; ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal, las autoridades y funcionarios públicos; y presentar el presupuesto anual de la municipalidad al Concejo para su aprobación. Correspondiéndole al alcalde atribuciones de gobierno, administrativas y financieras, así como es el único miembro del Concejo que goza de "derecho de antejuicio".⁵⁴

⁵⁴ Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. Ob. Cit. Págs. 81 y 82.

1.6.2. Responsabilidades jurídicas

El **ejercicio** de la función pública en cualquier puesto, implica responsabilidad por los **actos** que se realizan en nombre del Estado y el alcalde no se exceptúa de ellas. Las **responsabilidades** pueden ser políticas y jurídicas.

"La responsabilidad política se origina cuando las decisiones van en contra de los principios constitucionales y los intereses generales".⁵⁵ El alcalde, en este caso, puede ser sujeto de interpelación por parte del Concejo Municipal sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, como consta en el Artículo 54, inciso g. del Código Municipal.

Por su parte, la responsabilidad jurídica se divide en civil, administrativa y penal. La responsabilidad civil refiere a "las actuaciones de los funcionarios que producen daños y **perjuicios** a los particulares o al propio Estado".⁵⁶ Se determina, mediante el juicio sumario **de responsabilidades** y debe ser asumida solidariamente por el Estado, como consta en el **Artículo 155** de la Constitución Política de la República de Guatemala, la citada responsabilidad prescribe en un término de 20 años. Así también las responsabilidades administrativas "se originan del incumplimiento de las normas que rigen las funciones del cargo público que se ejerce (negligencia, ausencias, retrasos, faltas a la moral, falta de

⁵⁵ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 8.

⁵⁶ **Ibid.** Pág. 9.



higiene, incompetencia técnica”⁵⁷ etc.)

Por último, la responsabilidad penal se deduce cuando se ha cometido un delito o una falta y es sancionada por los jueces de sentencia en materia penal. Sin embargo, existe un fenómeno especial en el caso de la figura del alcalde, debido a que pueden ocurrir dos casos concretos. Ya sea que el alcalde haya cometido el acto en el ejercicio de sus funciones o anterior a ello, cuando es candidato a alcalde municipal o alcalde electo sin haber tomado posesión del cargo, puesto que existe una garantía constitucional denominada derecho de antejuicio en estos casos, la cual se detallará brevemente.

1.6.3. Derecho de antejuicio

El **derecho de antejuicio es una figura legal que reconoce la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 258 como garantía a los alcaldes, en el que se establece: “los alcaldes no podrán ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales sin que preceda declaración de autoridad judicial que dé lugar a formación de causa, salvo el caso de delito flagrante”. Conforme al Artículo 15, de la Ley en Materia de Antejuicio, le compete conocer y resolver a una sala de Corte de Apelaciones los casos de candidatos a alcaldes y/o alcaldes municipales electos.**

⁵⁷ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 10.



El Artículo 48 del Código Municipal, incorpora la figura del antejuicio como un derecho inherente al cargo de alcalde, con el objeto de no entorpecer la actividad pública del funcionario y que puede llegar a repercutir en la estabilidad política del país. Actualmente, se han realizado propuestas en la que la figura del “antejuicio sea suprimido en forma parcial y que tanto alcaldes, gobernadores y otros funcionarios no tengan derecho de antejuicio, sino solo los tres presidentes de los organismos del Estado”,⁵⁸ puesto que hay políticos que se escudan en el antejuicio para evitar consecuencias jurídicas. Sin embargo, dicha figura debe conservarse porque se emplea para preservar la estabilidad del desempeño del cargo y garantizar el ejercicio de la función pública a las personas que están al servicio del Estado y evitar acciones judiciales arbitrarias.

⁵⁸ Contreras Geovanni y Glenda Sánchez. **Sociedad aboga por la eliminación del antejuicio.** Prensa Libre. Publicación de fecha: 10 de junio de 2016. En línea: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/empezaran-a-discutir-propuestas-de-reformas-al-sector-justicia>. (Consultado 15 de junio de 2017).

CAPÍTULO II

2. Procesos de fortalecimiento municipal

Los procesos de fortalecimiento municipal han ido encontrando cobertura al fomentarse leyes que procuran robustecer las instituciones del Estado al otorgarles autonomía y mecanismos de funcionamiento como producto de la democratización y utilizándose como un instrumento político de administración compartida. En el cual se lleva a cabo la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades para atender las demandas sociales y mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos a través del ejercicio participativo e inclusivo de los gobiernos locales.

2.1. Descentralización y fomento municipal

“El proceso de descentralización está asociado con el surgimiento de la democracia”⁵⁹ y la consolidación de la institucionalidad democrática a nivel nacional y local. Guatemala fue uno de los países a nivel regional en fomentar e iniciar la descentralización al emitir la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

⁵⁹ Aguilar Justo. Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana. Pág. 15.



La descentralización es una vía directa a utilizar en aras del desarrollo de una comunidad cuyo objeto es cumplir con los fines del Estado a través de la delegación de competencias al gobierno local. En la cual, se reestructura la organización de la población de forma que se adapte a las necesidades sociales que imperan en un territorio determinado y actuar en base a mecanismos compartidos entre gobierno central y gobierno local.

“En Guatemala, el municipio es el reflejo del régimen político nacional, en consecuencia el municipio es lo que el Gobierno Central (en su conjunto) ha decidido y permitido que sea”.⁶⁰ Los factores que resultan determinantes son los intereses sectoriales y el poder económico. Aunque “el poder electoral se fundamente en el voto universal, libre y directo, no es suficiente para garantizar que el poder se ejerza para el desarrollo nacional, la libre participación ciudadana y el bienestar general”.⁶¹ No obstante que “el municipio es el único nivel de Gobierno que no depende directamente del Ejecutivo Nacional o del Presupuesto del Estado; muchos municipios son dependientes del Gobierno Central y como tal lo tratan”.⁶²

De acuerdo al Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, la descentralización se entiende como “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, a través

⁶⁰ Soto Ramírez, Carlos Arturo. *Ob. cit.* Pág. 29.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.* Pág. 30.



de políticas municipales y locales, en el marco legal para el cumplimiento de la administración pública y prestación de servicios”.

“Desde el punto de vista teórico, el sistema de la descentralización administrativa funciona por medio de entidades autónomas, se caracterizan por la independencia que les otorga la ley constitucional o la ley orgánica que las crea y, aunque sean entidades públicas diferentes al Estado, forman parte del mismo”.⁶³

“En Guatemala existe gran confusión en relación con este tipo de organización administrativa, pues la Constitución y las leyes orgánicas utilizan las denominaciones sin mayor técnica y se tiende a diferenciar lo descentralizado de lo autónomo, cuando doctrinariamente, la descentralización abarca tanto lo autónomo como la capacidad de estas entidades públicas para auto-administrarse”.⁶⁴

La autonomía logra encaminar los procesos de desarrollo en la gestión pública, puesto que se le atribuyen competencias a las municipalidades, en la cual se orienta al desarrollo sostenible de una comunidad, sin que medie la participación del Estado, debido a que es una tarea ardua y extenuante, que el Estado se encuentre involucrado en todos los ámbitos de la vida en sociedad, en que se requiera la respuesta a las demandas sociales. Por ello, se logra obtener de forma activa satisfacer las necesidades de la población por

⁶³ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 3.

⁶⁴ **Ibid.**



medio de un gobierno más cercano, al cual se le facilitara ejercer mayor control y gobernabilidad sobre un grupo en específico que sobre toda la población que comprende el Estado.

“Desde el punto de vista jurídico, doctrinario y técnico debe señalarse que una entidad autónoma o descentralizada es la que tiene capacidad legal como persona de derecho público, para administrar su patrimonio, su presupuesto, su programa de trabajo y funcionamiento en todo el territorio o en parte de él para prestar uno o más servicios públicos, emitir su reglamentación y la integración de sus autoridades mediante elecciones. La única característica es que no pueden tener soberanía propia, porque es exclusiva del Estado que la posee por delegación de los habitantes. Se puede hablar de independencia técnica o funcional, pero no de soberanía administrativa”.⁶⁵

“Su dependencia con el poder central no desaparece y esa dependencia se manifiesta política, técnica, funcional, patrimonial y reglamentariamente hacia el organismo ejecutivo, específicamente hacia la presidencia del Estado. Las entidades descentralizadas deben guardar relación de colaboración con el Estado, pues en todos los casos se busca satisfacer necesidades de la población que al final, es su razón principal de existencia y por lo tanto, la tutela estatal sobre las entidades descentralizadas es obligada por la Constitución”.⁶⁶

⁶⁵ Godínez Bolaños, Rafael. *Ob. Cit.* Pág. 4.

⁶⁶ *Ibid.*

En materia de descentralización se han identificado “dos tendencias”⁶⁷ generales que han **marcado** las pautas de este proceso: primero, el conjunto de acciones del Estado para **articular** programas de contenido social, a grupos de comunidades específicas con el **apoyo de** gobiernos municipales; y segundo, los esfuerzos de mayor amplitud para la **reconstrucción** de los sistemas políticos basados en la autonomía de los gobiernos locales.

“Reformas aprobadas por Guatemala tales como la Constitución de 1985 y creación de **Situado** Constitucional; reforma constitucional de 1994, la incorporación del Código **Municipal** y la homologación del periodo de cuatro años para alcaldes”⁶⁸ han sido **imprescindibles** para el fortalecimiento de la democracia. El proceso de reformas municipales ha obligado a cambios y a una descentralización del Estado todavía “limitado en el campo de las competencias propias locales”⁶⁹ cuyos cambios se ven reflejados en el “**quehacer municipal**”.⁷⁰

Un estudio reciente de DEMUCA⁷¹ señala que en el marco de descentralización que experimenta Guatemala, pueden distinguirse dos tipo de competencias para el municipio guatemalteco. “En primer lugar, aquellas tradicionales y que han sido funciones propias de las municipalidades tales como agua potable, drenajes, recolección y manejo de

⁶⁷ Aguilar, Justo. Ob. Cit. Pág. 16.

⁶⁸ Ibid. Pág. 17.

⁶⁹ Ibid. Pág. 18.

⁷⁰ Ibid. Pág. 17.

⁷¹ Fundación DEMUCA. Organización y funcionamiento municipal en Centroamérica y República Dominicana (Análisis de Situación).



desechos sólidos, áreas recreativas, entre otras. A su vez, en el marco de los Acuerdos de Paz, se la ha pedido al régimen municipal apoyar a instituciones nacionales en las áreas de educación, salud, infraestructura y construcción y mantenimiento de caminos vecinales”,⁷² como segundo bloque de competencias.

El Congreso de la República de Guatemala emitió varios decretos con el objeto de descentralizar la administración pública creando: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y los Consejos Regionales y Departamentales, con el objeto de canalizar los recursos del gobierno hacia las regiones y los municipios. “Este sistema fue empleado por la administración de Gobierno para canalizar los recursos del gobierno hacia las regiones y los municipios”.⁷³

“La participación comunitaria es otro mecanismo activo diferente a los gobiernos municipales. En particular, los Comités Cívicos son instrumentos organizativos de la vida política local, los cuales tienen nexos con el municipio a través de la postulación de candidatos a los cargos de elección municipal. A su vez, los Consejos Locales de Desarrollo, tiene la responsabilidad de promover la participación ciudadana, en la planificación y ejecución de proyectos locales utilizando fondos nacionales. Finalmente,

⁷² Aguilar, Justo. **Ob. Cit.** Pág. 25.

⁷³ **Ibid.** Pág. 27.



con la firma de los Acuerdos de Paz, se ha propuesto la participación política” de los grupos indígenas y campesinos en el gobierno local”.⁷⁴ Trayendo consigo inclusión social en toda la esfera municipal.

2.2. Modelos de asociativismo municipal

Se entiende por asociativismo a la “construcción compleja, que se desarrolla en el seno de un grupo humano, basada en la ayuda mutua y el esfuerzo propio. En la cual para llevarlo a cabo, debe existir una organización y una gestión equilibrada con objetivos sociales”⁷⁵ determinados.

En el ámbito municipal, el asociativismo comprende la organización de municipalidades, orientada al desarrollo de las comunidades, que busca generar beneficios concretos en la población, coordinando acciones en base a intereses y objetivos comunes; y ahorrando tiempo y recursos al actuar sobre una agenda de trabajo en común. “El asocio o cooperación inter municipal puede definirse como una herramienta para la organización de distintos municipios, colindantes o no, que expresan de manera voluntaria el interés por fortalecer las competencias de sus gobiernos y la articulación de sus estrategias, mediante la formación de redes de cooperación comprometidas en la construcción de

⁷⁴ Aguilar, Justo. Ob. Cit. Pág. 27.

⁷⁵ <http://www.sosteniblepedia.org/index.php?title=Asociativismo>. (Consultado el 10 de febrero de 2017).



procesos, proyectos y optimización de los recursos que permitan atender las demandas y necesidades de la población que compete sus jurisdicciones. Es una posibilidad para mejorar sus capacidades de gestión, ya que permite desarrollar fortalezas y superar debilidades de manera cooperativa, aprendiendo de las experiencias más avanzadas, compartiendo no sólo conocimientos sino también recursos”.⁷⁶

“En la actualidad, el término asociacionismo municipal es empleado para referirse a las formas de cooperación voluntaria entre entidades de igual o distintos niveles de gobierno: distrital, provincial, regional o incluso entre entidades ediles de distintos países”.⁷⁷

En el entendido que es un derecho que poseen las municipalidades de unificar fuerzas, que prestan de manera conjunta, en el cual no existen intereses contrapuestos, sino al contrario, actúan en beneficio común de las municipalidades que la integran y logran propósitos de forma más pronta y eficiente. Puesto que no podrían realizar actividades en forma individual en la misma magnitud que la realizan al asociarse.

“La asociación o la cooperación intermunicipal se presentan como una alternativa para enfrentar la difícil situación de administración estatal”.⁷⁸ “El papel que juegan estas instituciones tanto en el proceso de descentralización como entes representativos de los

⁷⁶ Salcedo Lobatón, Elizabeth. **Cooperación Intermunicipal: Experiencias de asociación municipal de la red de municipalidades rurales del Perú – REMUPRE-**. Pág. 11.

⁷⁷ **Ibid.** Pág. 10.

⁷⁸ Salcedo Lobatón, Elizabeth. **Ob. Cit.** Pág. 11.



gobiernos locales, así como el potencial de estas asociaciones de brindar apoyo a los municipios que las componen⁷⁹ es imprescindible, si se pretende lograr un desarrollo.

“Es necesario señalar que la asociación no solo es una forma jurídica es, sobre todo, una herramienta que permite a las municipalidades:

- a. Fortalecer su capacidad de representación. La asociación de municipalidades tiene como un punto de partida la necesidad de establecer canales de representación en los ámbitos regionales, nacional e internacional para defender intereses y promover propuestas comunes de autoridades y comunidades que, de otro modo, no tendrían la fuerza necesaria para ser tomadas en cuenta.**
- b. Mejorar sus capacidades de gestión. La asociación de municipios contiguos permite compartir fortalezas y superar debilidades de manera cooperativa, aprendiendo de las experiencias más avanzadas, compartiendo los conocimientos de los trabajadores y funcionarios mejor preparados y los recursos materiales con que cuentan las municipalidades”**.⁸⁰

“La asociación es una herramienta que le permite a las municipalidades fortalecer su capacidad de representación en los ámbitos regional, nacional e internacional con el objetivo de defender intereses y promover propuestas comunes de autoridades, que de otra forma no lograrían alcanzarse”.⁸¹

⁷⁹ **La cooperación intermunicipal en Alemania y Perú.** Pág. 16. En línea: <http://www.cadesan.pe/webcadesan/pub/Cooperacion-Intermunicipal1.pdf>. (Consultado el 05 de mayo de 2017).

⁸⁰ **Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit.** Pág. 11.

⁸¹ **Ibid.**



Algunos procesos innovadores de capacitación, particularmente son los que aprovechan las experiencias previas o las capacidades institucionales existentes, se comparten las responsabilidades entre municipalidades y su participación conjunta por medio de asociaciones es fundamental para poder legitimar el trabajo nacional. Tal, es el caso de los modelos de asociativismo municipal a nivel latinoamericano y nacional; y el papel que juega la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipalidades de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA) para marcar pautas de cooperación en la que se refleja la funcionalidad de las asociaciones.

2.2.1. Sistema latinoamericano

El irreversible proceso de descentralización ha cobrado fuerza en las Américas, lo que indudablemente ha propiciado tanto el fortalecimiento como la creación de nuevas instituciones indispensables en esta profunda transformación institucional: las Asociaciones de Municipios. El término asociacionismo municipal es empleado para referirse a las formas de cooperación voluntaria entre entidades de igual o distintos niveles de gobierno: distrital, provincial, regional o incluso entre entidades ediles de distintos países. Del lado sudamericano, países como Perú, Bolivia Colombia y Chile han impulsado mecanismo para lograr fortalecer la cooperación municipal. Los cuales explico a continuación.



a. Perú

Un ejemplo positivo de la implementación de asociación de municipalidades se refleja con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) la que funciona “como órgano de asesoramiento técnico, de representación, de gestión y patrocinio de las municipalidades del Perú”.⁸² En el ámbito rural se lograron esfuerzos entre alcaldes campesinos por medio de la Confederación Campesina del Perú, ya que estadísticamente casi un 80% de alcaldes son rurales.

Surgen nuevos mecanismos de experiencias alternativas en aras de una democracia participativa, tal como la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). “La REMUPRE se caracteriza por ser un espacio municipal de integración conformada por municipalidades o asociaciones municipales con el mismo poder de decisión y nivel de representatividad”.⁸³ “En sentido estricto y jurídicamente se le sigue entendiendo como una forma asociativa; sin embargo, “la forma organizacional es distinta a la tradicional, en tanto, plantea una organización que no necesariamente debe tener un centro directriz”.⁸⁴

“Su forma de organización se caracteriza porque no posee una presidencia sino coordinaciones por regiones y cada una aporta en el desarrollo de forma organizacional”.⁸⁵ Asimismo, “actúan de forma conjunta con ONG’s, entidades de

⁸² Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 17.

⁸³ Ibid. Pág. 13.

⁸⁴ La cooperación intermunicipal en Alemania y Perú. Pág. 16. En línea: <http://www.cadesan.pe/webcadesan/pub/Cooperacion-Intermunicipal1.pdf>. (Consultado el 05 de mayo de 2017).

⁸⁵ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 12.



cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, los cuales se le denominan aliados".⁸⁶

El concepto fue utilizado para dar cuenta de una forma de asociación o cooperación, para "responder a los retos que plantea la gestión edilicia en situaciones desfavorables para un sector de la población, ya que prepondera en escenarios de pobreza, sectores de niveles socioeconómicos bajos y marginado. Es decir, cooperación edilicia, sobre todo en los municipios rurales que comparten un criterio de identidad en común".⁸⁷

Como parte del esfuerzo de REMUPRE se promovieron nuevas formas de organización al interior. Entre los aportes más importantes están:

- a. "Los Municipios Escuelas, modalidad de ínter aprendizaje que permite una inducción efectiva de las nuevas autoridades al modelo de gestión municipal alternativa, y constituye un eje importante de propuesta de aprendizaje institucional.
- b. Las Conferencias Anuales de Municipalidades que surgieron bajo la idea de contar con un espacio anual de reflexión, debate de temas de interés y que incide en Propuestas legislativas".⁸⁸

Asimismo, se reconocen las mancomunidades como mecanismo de cooperación intermunicipal. Por medio de su normativa se establece que: "las mancomunidades

⁸⁶ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 37.

⁸⁷ Abello Llanos, Raimundo y Adariaga Orozco, Camilo. Las redes sociales, ¿para qué?. Psicología desde el Caribe. Pág. 135.

⁸⁸ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 41.



requieren la aprobación previa de los respectivos Concejos Municipales, que se sustenta en informes técnicos que den viabilidad su creación y por medio de Acuerdo del Concejo se crea. Por último, las mancomunidades municipales deben registrarse en un registro que lleva la Presidencia del Consejo de Ministros”.⁸⁹

b. Bolivia

Otro modo práctico de ver la aplicación de las asociaciones de municipios y su experiencia al implementar dicha unión es Bolivia puesto que “también cuenta con instancias de asociación nacional de municipalidades de nivel nacional: la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB), que constituye una institución previa a la descentralización del Estado y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM- Bolivia), que agrupa al total de municipios, conformado por las nueve Asociaciones Municipales departamentales que a su vez cada Asociación Departamental congrega a las mancomunidades y municipalidades de cada respectivo Departamento”.⁹⁰

“Se logró un impulso por parte de los gobiernos locales con el apoyo del Vice Ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular y las organizaciones no gubernamentales en el diseño de la Estrategia Nacional de Mancomunidades, en donde cada mancomunidad se registró y se crearon programas de capacitación”.⁹¹

⁸⁹ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 41.

⁹⁰ Ibid. Pág. 21.

⁹¹ Ibid. Pág. 20.



En materia de cooperación intermunicipal, su "estructura organizativa tiene cinco niveles

1. El **básico** con los 320 Gobiernos Municipales asentados en todo el territorio nacional
2. El nivel de las Mancomunidades, de varios municipios formadas para impulsar proyectos conjuntos
3. El nivel departamental con las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, constituidas a su vez por las municipalidades y mancomunidades del respectivo Departamento
4. Las asociaciones de tipos de membresías como la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) que representa a todas las mujeres municipalistas, concejalas y ex concejalas, alcaldesas y ex alcaldesas; y
5. En el nivel nacional, como entidad matriz, se encuentra la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia) que representa a toda la estructura".⁹²

c. Ecuador

El caso de Ecuador también es menester de desarrollarlo puesto que a través de la **colisión de intereses** se han logrado beneficios en su ordenamiento territorial y municipal. "La **asociación de municipalidades de Ecuador (AME)** se encuentra conformada por los **municipios** a fin de alcanzar objetivos comunes".⁹³ Los recursos económicos que

⁹² Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 21.

⁹³ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas <http://ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticiasinstitucionales/http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticias-institucionales/1608-buena-nota-para-el-municipalismo-del-ecuador>. (Consultado el 23 de junio de 2016).



sostienen el funcionamiento de la asociación de municipalidades de Ecuador provienen, en su mayor parte de los municipios y complementariamente de la cooperación internacional, para la ejecución de tareas y proyectos específicos. “Su deber fundamental es la defensa de la autonomía municipal y su objetivo básico es el fortalecimiento de los gobiernos locales ecuatorianos”.⁹⁴

La asociación es portavoz de las propuestas del municipalismo ante el Gobierno Central e instituciones nacionales e internacionales que tienen relación con el gobierno local. Sus actuaciones se dirigen a solucionar y resolver las dificultades institucionales, de planificación, administrativas, financieras, etc., de sus representados.

“En materia de capacitación las autoridades municipales (entre alcaldes, concejales) comparten diplomados sobre liderazgo y Gobernanza, como parte de la Escuela de Formación de Liderazgo para el buen Gobierno Municipal, impulsada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) Y la Universidad Católica, Santiago de Guayaquil (UCSG), en el cual se fomentan nuevas perspectivas técnicas en administración municipal, se fortalecen la participación ciudadana y se amplía el conocimiento en marcos legales y gestión pública”.⁹⁵

Asimismo, se encuentran como formas de cooperación intermunicipal, las mancomunidades, que surgen como “una forma eficiente administración de servicios y la

⁹⁴ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
<http://ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticiasinstitucionales/http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticias-institucionales/1608-buena-nota-para-el-municipalismo-del-ecuador>. (Consultado el 23 de junio de 2016).

⁹⁵ Ibid.



atención de necesidades poblacionales que rebasan los límites político-administrativos en que divide el Estado ecuatoriano. De acuerdo a la naturaleza jurídica de la institución, por ser el resultado de un acto autónomo de los gobiernos seccionales, no requieren aprobación, informe o registro de ningún organismo ajeno a las municipalidades, solo se les otorga un código de cuenta por parte del Ministerio de Economía”.⁹⁶

Una interesante experiencia relacionada con la proporción de información relevante para la gestión local, es la del “Sistema de Medición de Desempeño de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Esta institución desarrolla un conjunto de indicadores de resultados en varios campos del accionar municipal y es un servicio que forma parte del fortalecimiento institucional que la AME brinda a los gobiernos locales ecuatorianos. Se establecen “Estándares para medir un proceso de desarrollo local”, el cual consiste en un documento que resume los resultados de la medición de indicadores de gestión, los cuales son producto de la formulación de Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal en los que la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas apoya directamente a los municipios”.⁹⁷

⁹⁶ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 21.

⁹⁷ Organización de los Estados Americanos Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI). **Foro de Mejores Prácticas de las Américas Fortaleciendo la Descentralización y el Desarrollo Municipal en las Américas: El rol de las Asociaciones Municipales.** Pág. 14.



d. Chile

Otro ejemplo que se refleja en el contexto regional de Sudamérica son las actividades que en conjunto realizan las municipalidades de Chile: “la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) se enfoca en proveer conocimientos a sus afiliados. Por ello, crearon las escuelas de capacitación como una de las herramientas fundamentales para transferir conocimientos y habilidades técnicas a los municipios. Las escuelas brindan a alcaldes, concejales y funcionarios municipales la oportunidad de acceder directamente a conocimientos, participar en actividades y opinar sobre futuras transformaciones en la legislación concerniente a los municipios”.⁹⁸

Las escuelas se realizan dos veces por año, en verano y primavera. “La temática escogida está relacionada con las labores municipales en temas tales como educación, salud, urbanismo, desarrollo social y comunitario, seguridad ciudadana, cultura y medio ambiente. Los mayores beneficiarios son el 70% de municipios de Chile con menores recursos”.⁹⁹

“Los talleres son elaborados por la propia Asociación en base a estándares de calidad y consideraciones académicas y técnicas, en colaboración con universidades públicas y privadas, centros de estudios y consultores especializados. Realiza un diagnóstico de las

⁹⁸ Organización de los Estados Americanos Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI). **Ob. Cit. Pág. 8.**

⁹⁹ **Ibid.**



necesidades de capacitación de las autoridades políticas y de los funcionarios administrativos, técnicos y directivos, en función de las necesidades específicas y coyunturales del país. Un aspecto interesante de estas capacitaciones son las simulaciones y estudios de casos de buenas prácticas”.¹⁰⁰

Otro aspecto a destacar es que la Asociación Nacional Chilena (ACHN) cuenta con **asociaciones regionales denominadas Capítulos Regionales. Entes “autónomos a la Asociación Nacional con respecto a sus decisiones, pero al mismo tiempo sus presidentes conforman la directiva nacional de la Asociación Nacional Chilena. Estos órganos reciben un financiamiento para su funcionamiento desde la Asociación Central. Asimismo, además de estos capítulos regionales existen asociaciones temáticas, conformadas en función de áreas de interés común”.**¹⁰¹

e. Colombia

Colombia ha regulado y ha conservado las experiencias del órgano unipersonal, en este caso, los alcaldes que han gestionado la administración pública y han dejado aspectos positivos que se pueden aplicar en beneficio de otras municipalidades, siempre que se adapten a las condiciones propias de cada comunidad. “Un caso interesante de innovación en capacitación es la experiencia de los ex-alcaldes de Colombia. La

¹⁰⁰ Organización de los Estados Americanos Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI). **Ob. Cit.** Pág. 9.

¹⁰¹ **Ibid.** Pág. 14.



Federación Colombiana de Municipalidades (FCM) ha creado un capítulo especial de ex-alcaldes en donde se aprovecha el conocimiento de los mandatarios salientes, quienes han adquirido tanto la teoría como la práctica de la gestión municipal, para asesorar a los nuevos alcaldes”.¹⁰²

“Este proceso busca rescatar el conocimiento y la experiencia de los alcaldes salientes. Es una experiencia novedosa en la región, que según la Federación Colombiana de Municipalidades surgió de una iniciativa de los propios ex-alcaldes a fin de aprovechar el conocimiento adquirido por ellos durante sus periodos de gestión”.¹⁰³

“Estos funcionarios salientes se han agremiado por voluntad propia y la Federación Colombiana de Municipalidades los ha asesorado para dotar de capacitación, con el apoyo de la cooperación internacional. La idea principal de estas capacitaciones es que cada ex-alcalde identifique su fortaleza y capacite a alcaldes actuales y funcionarios en otros municipios. Este es un claro ejemplo de una innovadora forma de aprovechar y reciclar los conocimientos y experiencias existentes para fortalecer la gestión local”.¹⁰⁴

¹⁰² Organización de los Estados Americanos Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI). Ob. Cit. Pág. 10.

¹⁰³ Ibid. Pág. 9.

¹⁰⁴ Ibid. Pág. 10.



2.2.2. Sistema regional

Como se estableció anteriormente la cooperación intermunicipal se define como: “la asociación de dos o más municipalidades para alcanzar metas comunes, ya sean de desarrollo territorial, fortalecimiento institucional o la prestación eficiente de servicios municipales”.¹⁰⁵ Anteriormente, en Centroamérica el término que se utilizaba era el de **asociativismo municipal**, sin embargo se ha ido dejando de usar y en su vez, se habla de **cooperación intermunicipal** como sinónimo asociativismo municipal.

Posterior a los procesos de descentralización que se conocieron a inicios de los años ochentas, “en los países de Guatemala (Constitución de 1985), Nicaragua (reformas tributarias locales) y Honduras con la Ley de Municipalidades, seguidos de Costa Rica, El Salvador y Panamá”¹⁰⁶ y como “esfuerzo de la ampliación de sistemas políticos basados en la autonomía de los gobiernos locales”,¹⁰⁷ se empiezan a conocer nuevos modelos de asociativismo a nivel regional. Tal es el caso de los hermanamientos y la creación de la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipalidades de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA), los cuales desarrollo a continuación.

¹⁰⁵ **Bedregal Calvinista, Alfredo Estuardo. Ob. Cit. Pág. 74.**

¹⁰⁶ **Aguilar, Justo. Ob. Cit. Pág. 16.**

¹⁰⁷ **Ibid. Pág. 21.**



a. Hermanamientos

El hermanamiento es un mecanismo innovador y utilizado recientemente, se define como “el acto de desarrollar vínculos de cooperación entre municipalidades del país con otras de otros países con el objetivo de ayudar al desarrollo de sus sociedades. Las municipalidades apoyan a municipalidades de otro país a través de donaciones, apoyo técnico y financiero a través de proyectos”.¹⁰⁸

“Este tipo de asociaciones es conocido en países de Centroamérica como hermanamiento y es entendido como los vínculos de cooperación entre municipalidades o asociaciones ediles de distintos países”.¹⁰⁹

Como el caso de “hermanamiento ínter fronterizo binacional Honduras-Nicaragua, que integra a la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE), Nicaragua, la Mancomunidad de Municipios del Norte de El Paraíso (MANORPA) y la Mancomunidad de Municipios del Sur de El Paraíso (MANSURPA), Honduras”.¹¹⁰

¹⁰⁸ **La cooperación intermunicipal en Alemania y Perú.** Pág. 23. En línea: <http://www.cadesan.pe/webcadesan/pub/Cooperacion-Intermunicipal1.pdf>. (Consultado el 05 de mayo de 2017).

¹⁰⁹ <http://www.grupochorlavi.org/mancomunidades>. (Consultado el 23 de agosto de 2016).

¹¹⁰ Salcedo Lobatón, Elizabeth. *Ob. Cit.* Pág. 10.



b. Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipalidades de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA)

“La Asamblea de Presidentes de las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y el Caribe, reunida en Guatemala, aprobó la creación de la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipalidades de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA) en el año 2015, como una representación de los países miembros del Sistema de Integración de Centro América y Republica Dominicana (SICA), así como Puerto Rico que también es miembro observador del SICA”.¹¹¹

Cabe resaltar que la CAMCAYCA “eligió por unanimidad al licenciado Isaías Martínez Morales, quien era el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM); en ese momento, y Alcalde de San Diego, Zacapa, como el primer Presidente de esa instancia regional”;¹¹² y actualmente su domicilio se encuentra en la República de Guatemala.

“CAMCAYA es una asociación internacional, con carácter indefinido, sin ánimo de lucro, con personería jurídica propia y capacidad de ejercer derechos y obligaciones. Su ámbito de cobertura territorial es de acuerdo a las asociaciones que libre y voluntariamente la

¹¹¹ Peña, Luis Fernando. **Union iberoamericana de municipalistas**. En línea: <https://www.voxlocalis.net/numero66/articulo/nace-una-nueva-organizacion-municipal-la-altura-de-las-circunstancias>. (Consultado el 05 de agosto de 2016).

¹¹² En línea: anam.org.gt/nueva/images/Documentos/CAMCAYCA.pdf. (Consultado el 25 de agosto de 2016).

integran".¹¹³ "Su membresía está abierta para aquellas asociaciones de municipalidades que voluntariamente se quieran adherir, así también, pueden incorporarse en calidad de asociados observadores otras asociaciones o instancias que por sus intereses coincidan con los principios y fines de la CAMCAYCA, con voz pero sin voto",¹¹⁴ como es el caso de asociaciones de municipalidad de México en calidad de observadores.

"CAMCAYCA funciona como mecanismo regional para darle más fuerza y protagonismo al movimiento municipalista regional. Su importancia es el impulsar acciones unificadas en materia de seguridad regional, inmigración, salud, trabajo y comercio para enfrentar a los grandes bloques internacionales dentro de la dinámica de la globalización económica, política y social que domina al mundo".¹¹⁵

CAMCAYCA es otra instancia que representa los intereses de las municipalidades, organizados y distribuidas sus funciones entre los mismos asociados, los cuales se involucran en los asuntos que priorizan en beneficios intrarregionales y en este caso al ser una unión a nivel internacional se apoyan mutuamente en diferentes niveles intersectoriales. La CAMCAYCA funciona como medio de comunicación entre varias municipalidades que se unen y colaboran en manera que logren un desarrollo a nivel internacional.

¹¹³ Peña, Luis Fernando. **Ob. Cit.**

¹¹⁴ **Ibid.**

¹¹⁵ En línea: anam.org.gt/nueva/images/Documentos/CAMCAYCA.pdf. (Consultado el 25 de agosto de 2016).



"Entre sus fines la CAMCAYCA contempla darse a conocer como representante de los intereses de sus municipios asociados, propiciar alianzas estratégicas a diferente nivel territorial, así como incidir en las diferentes instancias políticas para posicionar y priorizar los temas de la agenda municipal en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas a los cuales se deben en su actuar como Gobiernos Municipales".¹¹⁶ En este ámbito "pretende orientar la cooperación internacional para favorecer el desarrollo democrático desde lo local, propiciando las condicione socio culturales y de biodiversidad en las países que la integran".¹¹⁷

"En el ámbito institucional tiene como finalidad defender y fortalecer la autonomía municipal, fomentar la solidaridad intermunicipal, representar a los municipios ante otras instancias de gobierno y mantener relaciones de colaboración con distintas instancias políticas y administrativas, así como de colaboración con la sociedad civil en la búsqueda del bien común de los habitantes del territorio que la conforma".¹¹⁸

2.2.3. Sistema nacional

En el considerando del Acuerdo Gubernativo 512-98 del Organismo Ejecutivo, Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles se establece: "la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce y garantiza el derecho de asociación, y

¹¹⁶ Peña, Luis Fernando. **Ob. Cit.**

¹¹⁷ **Ibid.**

¹¹⁸ **Ibid.**



establece que la personalidad jurídica de las asociaciones civiles es efecto de su inscripción en Registro del municipio en que se constituya”.

El Código Civil expresa en el Artículo 15 que la asociación “es una organización estable de personas jurídicas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo y se propone promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, entre otros”. “Una asociación se constituye como sujeto de derechos y obligaciones diferentes a las personas naturales, ya que su organización y planificación responde a intereses de carácter público”.¹¹⁹

El Código Municipal, en el Artículo 10, legitima a las municipalidades de asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Como resultado de ello, los municipios están agrupados a la Asociación Nacional de Municipalidades, desde el año “1960, aprobada mediante Acuerdo Gubernativo del 19 de octubre y modificado por el Acuerdo Gubernativo No. 899-92, del Organismo Ejecutivo”.¹²⁰

¹¹⁹ Salcedo Lobatón, Elizabeth. **Ob. Cit.** Pág. 10.

¹²⁰ Aguilar, Justo. **Ob. Cit.** Pág. 26.

2.3. Relaciones intergubernamentales

Para la realización de los objetivos específicos de un municipio, se comparten responsabilidades entre el poder central y el poder local; y se establecen relaciones intergubernamentales. Por medio de estas “acciones se permite al municipio fortalecer la democracia, el control y la participación ciudadana”.¹²¹

Las relaciones entre gobierno se puede dar también a nivel local. “En el ámbito local se establecen relaciones entre autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas así como organizaciones sociales”,¹²² dando potestad política administrativa a las municipalidades de libertad de organización con el fin de lograr la cooperación entre municipalidades.

“El Código Municipal, reconoce tres tipos de cooperación entre municipalidades”.¹²³ los acuerdos o convenios de cooperación entre municipios, las mancomunidades y las asociaciones de municipalidades.

¹²¹ Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. Ob. Cit. Pág. 41.

¹²² *Ibid.* Pág. 41.

¹²³ Curruchiche, Luis. Ob. Cit. pág. 103.



2.3.1. Acuerdos o convenios de cooperación entre municipios

Los acuerdos o convenios celebrados entre municipios tienen como objeto “ejecutar un **proyecto** o realizar de manera conjunta alguna actividad entre municipios”¹²⁴. Nace de la **libre voluntad** de un conjunto de municipios que acuerdan formar parte de una entidad **superior** a la que delegan funciones y competencias; y cuyos beneficios siempre **redundarán** entre sus miembros.

De acuerdo al Artículo 35, literal s, del Código Municipal, se establece como competencia al Concejo Municipal: “la aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia”. En este sentido, es necesario **destacar** que por medio de la colaboración entre municipalidades se alcanza un mayor desarrollo a nivel regional e inclusive a nivel nacional. De manera amena las **municipalidades unen esfuerzos** por medio de los acuerdos en donde se ahorran recursos **técnicos y materiales** al ejecutar un plan o proyecto a mayor escala.

¹²⁴ Curruchiche, Luis. Ob. Cit. pág. 103.

2.3.2. Asociaciones municipales

Entre las asociaciones municipales reconocidas por Guatemala se encuentra la **Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGGAI)** y la **Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)**. Cuya función la ejercen como soporte al sistema municipal, en el cual por medio de un grupo específico organizado se logra mayor control y eficacia al momento de garantizar el desarrollo de los municipios.

a. Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGGAI)

La Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGGAI) “es un espacio de unificación de esfuerzo, discusión, intercambio, apoyo y coordinación entre alcaldes y autoridades indígenas. La AGGAI presta asistencia técnica, jurídica, cultural y política a las corporaciones municipales y las estructuras organizativas comunales”.¹²⁵

Tal como lo afirma Gálvez Borell, es en los municipios donde “los indígenas encontraron las posibilidades de recrear y defender su cultura, tradiciones, idiomas y estructuras de autoridad, ya que está ligado a su reproducción como grupo social diferenciado y que en el tiempo de la colonia fue vulnerado. Así también, a través de la municipalidad pudieron alcanzar cierto grado de ascenso político”.¹²⁶

¹²⁵Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. Ob. Cit. Pág. 42.

¹²⁶ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 28.



b. Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)

La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) por su parte, “busca el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades, promoviendo y defendiendo su autonomía. Coordina la acción nacional y regional de las municipalidades impulsando programas de desarrollo económico y social. Apoya en la solución de problemas mediante asistencia técnica, legal o de otro tipo”.¹²⁷

Reconociendo la debilidad de las municipalidades y el régimen municipal, el Código Municipal, establecía “la obligación a las municipalidades de un mismo Departamento a prestarse mutua cooperación y faculta para asociarse a realizar obras y mejorar la prestación de servicios”.¹²⁸ La cual se materializo al emitir el Acuerdo Gubernativo No. 899-92, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el cual regula la organización, estructura y funcionamiento de la asociación.

2.3.3. Mancomunidades

“La real academia de la lengua española define estrictamente la mancomunidad como una corporación o entidad legalmente constituida por la agrupación de municipios o provincias”.¹²⁹

¹²⁷ Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. Ob. Cit. Pág. 42.

¹²⁸ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Ob. Cit. Pág. 77.

¹²⁹ Salcedo Lobatón, Elizabeth. Ob. Cit. Pág. 11.



De acuerdo con el Artículo 49 del Código Municipal, las mancomunidades son **“asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”**.

Generalmente las mancomunidades se establecen entre municipios colindantes (departamentales), aunque existen casos de mancomunidades conformadas por municipios cuyos territorios no son contiguos (transdepartamentales). Las cuales pueden ser de carácter temporal o a largo plazo para lograr objetivos estratégicos. La constitución de una mancomunidad se logra con la “adhesión de dos o más municipios y emerge así como una forma de administración entre lo municipal y departamental y se rige por un estatuto acordado entre las partes”.¹³⁰

No obstante, suele confundirse la figura de mancomunidad con la de asociación de municipalidades. Por ello, cabe resaltar que **“la mancomunidad hace referencia a la asociación de municipios que ejercen funciones delegadas por los municipios, mientras que la asociación de municipalidades permite asociarse como ente de defensa y representación de intereses gremiales”**.¹³¹

¹³⁰ Bedregal Calvinista, Alfredo Estuardo. Ob. Cit. Pág. 76.

¹³¹ Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI). **Guía par al Conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios de Guatemala**. Guatemala. USAID y Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local. Pág. 9.



CAPÍTULO III

3. Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)

La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) como “modelo de asociativismo municipal”¹³² está integrada por las municipalidades legalmente constituidas en el país y el alcalde de cada municipalidad representa a su municipio en calidad de asociado mientras permanece en el ejercicio de su cargo.

3.1. Antecedentes

“Se empezó a hablar de cooperación intermunicipal con la emisión del Acuerdo Gubernativo de fecha 19 de octubre de 1960, en donde se aprobó los estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), los cuales fueron reformados por el Acuerdo Gubernativo del 21 de noviembre de 1969”.¹³³

“Entre los objetivos de la ANAM, se promovió de la defensa y autonomía municipal, la **gestión** por el desarrollo y la acción gubernamental, así como la cooperación con **agencias** nacionales e internacionales para la inversión de tecnología y financiamiento de

¹³²De León Álvarez, Yelin Lucrecia. **Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?** Pág. 36.

¹³³ **Ibid.** Pág. 77.



los programas de cada municipalidad”.¹³⁴ Sin embargo y pese a la aprobación de los estatutos de la ANAM y la vigencia de dicha entidad, “en el periodo de 1974 hasta 1987, se llevó a cabo solo una sesión ordinaria con todos los efectos y formalidades requeridas”¹³⁵ y los objetivos para la que fue creada no fueron alcanzados.

“En 1986, la ANAM, llevaba 12 años de no estar funcionando como tal y únicamente prestaba servicios a través de un asesor legal de medio tiempo. Su mayor preocupación en ese periodo, fue mantenerse y conservar la representación que legalmente le correspondía a la asociación, ante el Consejo de Estado (que actualmente no existe); la Junta Directiva del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y ante la Junta Administradora del Plan de Prestaciones del empleado municipal”.¹³⁶

Seguido de la vigencia de la Constitución de la República en 1985 y con el cambio de **gobierno**, la ANAM se encontró en un período de “recuperación tendiente a retomar su **papel** y desempeñarlo formalmente. A consecuencia de ello, participó en un Seminario Sobre Desarrollo Municipal en Centroamérica y el Caribe, organizó un Seminario sobre “El Rol del Municipio en el Desarrollo Nacional” y amplió los servicios de asistencia a las **municipalidades y fortaleció la administración de la ANAM**”.¹³⁷ Actualmente la ANAM tiene su sede en el edificio del Instituto de Fomento Municipal y su actual presidente es el

¹³⁴ Asociación Nacional de Municipalidades. (2014). ¿Quiénes somos?. FONADES: Guatemala. (Consultado el 17 de mayo de 2016) de: <http://anam.org.gt/nueva/index.php/quienessomos>.

¹³⁵ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Ob. cit. Pág.78.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Soto Ramírez, Carlos Arturo. Ob. cit. Pág.78.



ingeniero Edwin Escobar. Se rige en el marco legal del Acuerdo Gubernativo No. 899-92 del Organismo Ejecutivo y constantemente la ANAM publica un “compendio”¹³⁸ del trabajo realizado y las metas obtenidas, el cual se titula “Memoria de labores”.¹³⁹

3.2. Marco legal: Acuerdo Gubernativo No. 899-92, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)

3.2.1. Objeto y fines

El objeto de la ANAM es el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades de la República de Guatemala y sus “fines esenciales son:

- 1. Promover la defensa y fortalecimiento del Régimen de Autonomía Municipal establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, como premisa y fundamento para la construcción de un estado de derecho, democrático, pluralista y participativo.**
- 2. Promover la coordinación de la acción nacional y regional de las municipalidades en la realización de programas conjuntos de desarrollo económico y social.**
- 3. Asistir a las municipalidades por los medios a su alcance en la solución de sus problemas, proveyendo a las que lo soliciten, asistencia técnica, administrativa, legal o de otra índole, que sus posibilidades permitan.**

¹³⁸ http://uvg.edu.gt/publicaciones/revista/volumenes/numero-19/Art8_cooperacion_intermun.pdf. Guatemala. (Consultado el 22 de junio de 2016).

¹³⁹ Asociación Nacional de Municipalidades. (2014). ¿Quiénes somos?. FONADES: Guatemala. (Consultado el 17 de mayo de 2016) de: <http://anam.org.gt/nueva/index.php/quienessomos>.



4. **Promover y gestionar la acción gubernamental para impulsar el desarrollo de los gobiernos locales en el marco de la autonomía municipal.**
5. **Promover y gestionar la participación de las agencias nacionales e internacionales de asistencia técnica y financiera, para impulsar el mejoramiento de los gobiernos municipales.**
6. **Ejercer liderazgo en la promoción y desarrollo de un plan nacional de capacitación municipal.**
7. **Establecer políticas, programas y proyectos que permitan a las municipalidades asumir las responsabilidades que les demanda el proceso de modernización y descentralización del Estado”.**

3.2.2. Integración y representación

La ANAM, está integrada por las municipalidades legalmente constituidas en el país. Las municipalidades que integran la ANAM, están representadas por sus respectivos Alcaldes Municipales o por quienes los sustituyan de conformidad con la ley.

Por ser los municipios parte integrante del Estado de Guatemala y entidades de derecho público, el alcalde de cada municipalidad pertenece a la Asociación en representación de su municipio, sin necesidad de solicitud y aprobación previa. Los alcaldes son



representantes de su respectiva municipalidad y para tal efecto tienen la calidad de asociados, la cual conservaran mientras permanezcan en ejercicio de su cargo.

3.2.3. Derechos y obligaciones

El Estatuto de la ANAM, establece entre sus asociados, la asignación de facultades y deberes en los cuales poder actuar. Según lo establecido en el Artículo 10 de los Estatutos de la ANAM, “son derechos de las Municipalidades asociadas:

1. Participar con voz y voto, en calidad de delegados en las deliberaciones de la Asamblea Nacional.
2. Elegir y ser electos para los cargos en la Junta Directiva.
3. Integrar las comisiones y representaciones que establezcan estos Estatutos, la Asamblea Nacional o la Junta Directiva.
4. Mantenerse informado de las actividades, gestiones y resultados de la Asociación.
5. Hacer uso de la asistencia técnica, financiera y demás servicios que ofrezca la Asociación por sí o por medio de otras instancias observando las disposiciones que para el efecto establezcan los reglamentos y los acuerdos de la Junta Directiva.
6. Formular ponencias y solicitudes ante los órganos de la Asociación.
7. Exigir el fiel cumplimiento de los Estatutos, reglamentos y acuerdos de la Asamblea Nacional.
8. Impugnar con los recursos establecidos en este Estatuto, las disposiciones de la Asamblea Nacional, Junta Directiva y Presidente de la Junta Directiva de la Asociación.



9. Todos los demás derechos que establezcan el Estatuto de la ANAM, los reglamentos internos y los contenidos en otras disposiciones legales”.

Según lo establecido en el Artículo 11 de los Estatutos de la ANAM, “son deberes de las municipalidades asociadas:

- 1. Cumplir y velar porque se cumpla el Estatuto de la ANAM, sus reglamentos y disposiciones de la Asamblea Nacional y Junta Directiva.**
- 2. Hacerse representar en las sesiones para las que fueren convocadas**
- 3. Desempeñar con responsabilidad los cargos y comisiones que se les confíen.**
- 4. Pagar puntualmente las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la Asamblea Nacional.**
- 5. Emitir el Acuerdo de la Corporación Municipal que aprueba el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias que decida la Asamblea Nacional.**
- 6. Contribuir para que el desarrollo de las actividades de la Asociación, velando por el prestigio y enaltecimiento de la misma.**
- 7. Coadyuvar en lo que le sea requerido o pueda ofrecer espontáneamente, con los órganos de la Asociación que persiguen la realización de sus fines.**
- 8. Todos los demás que se establezcan en el Estatuto de la Asociación”.**



3.2.4. Estructura orgánica y sus funciones

Los órganos permanentes que conforman la ANAM son: 1. La Asamblea Nacional. 2. La Junta Directiva. 3. El Consejo Consultivo. 4. La Secretaría Ejecutiva. 5. Las Asociaciones Departamentales de Municipalidades y otras formas de Asociación Municipal, ejerciendo cada una las funciones que le competen. Los cuales se encuentran regulados de los **Artículos 12 al 46**, de los Estatutos de la ANAM.

a. Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional es el órgano supremo de la ANAM y se integra con las municipalidades asociadas. Es presidida por el alcalde del municipio donde la Asamblea se celebre o por quien lo represente. Las resoluciones se toman por mayoría simple de votos de los asociados y representados en la Asamblea, reunidos en sesión siempre que alcance el quorum requerido. El quórum de las sesiones se integra con la tercera parte de las municipalidades asociadas y la Asamblea puede ser de carácter ordinaria o extraordinaria

La Asamblea Nacional Ordinaria sesionará una vez al año y entre sus atribuciones, según el **Artículo 18** de los Estatutos de la ANAM, se encuentran:



1. **“Elegir, juramentar y dar posesión de sus cargos a los miembros de la Junta Directiva de la Asociación.**
2. **Presentar informe general de actividades y situación financiera a la Junta Directiva**
3. **Presentar informe anual del Consejo Consultivo.**
4. **Aprobar o improbar la ejecución presupuestaria**
5. **Aprobar, improbar o modificar el Plan de Trabajo**
6. **Delegar en Junta Directiva, cuando lo estime pertinente, facultades que por ley o reglamento le son propias”.**

Por su parte, la Asamblea Nacional Extraordinaria sesionará extraordinariamente cuantas veces sea necesario a solicitud de la Junta Directiva o a solicitud de por lo menos la tercera parte de las asociadas y entre sus atribuciones, según el Artículo 21 se encuentran:

1. **“Conocer cualquier asunto que sea atribución de la Asamblea Nacional Ordinaria pero cuya resolución no puede esperar la periodicidad anual**
2. **Aprobar la modificación del Estatuto de la ANAM**
3. **Revocar el mandato de la Junta Directiva**
4. **Pronunciarse sobre la disolución y liquidación de la Asociación”.**

b. Junta Directiva

La Junta Directiva es el órgano de dirección y administración de la ANAM. Celebrará sesión ordinaria una vez al mes, pudiéndose reunir extraordinariamente las veces que



sea necesaria. Los miembros durarán en el ejercicio de sus cargos dos años y es integrada con los siguientes cargos, según el Artículo 23 de los Estatutos de la ANAM.

- 1. "Presidente.**
- 2. Primer Vicepresidente.**
- 3. Segundo Vicepresidente.**
- 4. Tercer Vicepresidente.**
- 5. Secretario.**
- 6. Tesorero.**
- 7. Vocal I**
- 8. Vocal II**
- 9. Coordinador de las Comisiones de la Asociación.**
- 10. Coordinador de los representantes de la Asociación, ante instituciones públicas, asociaciones, nacionales e internacionales.**
- 11. Coordinador de asuntos multiculturales y de género".**

Y según el Artículo 28, entre sus atribuciones más importantes están:

- 1. "Cumplir y hacer que se cumpla el Estatuto de la ANAM y sus reglamentos**
- 2. Ejercer la dirección de la ANAM, adoptando medidas y dictando las disposiciones que estime convenientes**
- 3. Representar los intereses de la ANAM**
- 4. Ser el órgano de comunicación de la Asamblea Nacional con los Organismos del Estado, y demás entidades nacionales e internacionales para el desarrollo de su objeto y fines**



5. Proponer planes de trabajo y el proyecto de presupuesto
6. Administrar el patrimonio de la Asociación
7. Servir como órgano de mediación en los conflictos de cualquier naturaleza que se susciten entre los miembros de la Asociación.
8. Conocer las faltas de las asociadas y resolver la aplicación de las sanciones
9. Conocer el recurso de revocatoria contra las disposiciones del Presidente de la Junta Directiva”.

c. Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo es el órgano colegiado de consulta, seguimiento y vigilancia de la ANAM. Se integra con los Presidentes o Representantes de las Asociaciones Departamentales de Municipalidades de la República. Elegirá entre sus miembros al Coordinador General, dos Subcoordinadores y un Secretario. Entre sus funciones más importantes, según el Artículo 41 de los Estatus de la ANAM están:

1. “Velar por el respeto y cumplimiento del régimen legal de la ANAM
2. Proponer iniciativas y formular recomendaciones a los órganos de la ANAM
3. Propiciar la conciliación de intereses entre las asociadas de la ANAM para afianzar la integración real y la democratización del poder local
4. Revisar las operaciones de aplicación presupuestaria y ejecución de planes y programas de trabajo que realice la ANAM”.



d. Secretaría Ejecutiva

La **Secretaría Ejecutiva** es el órgano permanente de la Asociación encargada de la **ejecución** de las resoluciones y acuerdos que le encomiende la Junta Directiva por conducto de su Presidente. Se integra con un **Secretario Ejecutivo** nombrado por la Junta Directiva y demás personal técnico y administrativo que requiera. Entre sus funciones y atribuciones, según el Artículo 43 están:

1. "Proponer acciones tendentes al cumplimiento del plan de trabajo anual propuesto por la Junta Directiva
2. En su carácter de Jefe Administrativo de la Secretaría, debe organizar, dirigir y supervisar las labores del personal técnico y administrativo
3. Establecer, organizar y mantener un sistema de registro y control del patrimonio de la ANAM
4. Editar un documento para informar de las actividades de la Asociación
5. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto".

e. Otras asociaciones municipales

Las **Asociaciones Departamentales de Municipalidades** y otras formas de agrupación municipal, legalmente inscritas, cuyos fines y objetivos se inscriban en el contexto de los de la ANAM, constituirán órganos complementarios de la misma.



3.2.5. Régimen económico y patrimonial

El financiamiento es uno de los aspectos esenciales de la ANAM para la prestación de servicios, así como para invertir en sus propios proyectos. La ANAM no recibe ningún tipo de asistencia gubernamental y sus actividades se financian por medio de la contribución de los miembros y la prestación de servicios.

Según lo establecido en los Artículos 47, 48 y 49 del Estatuto de la ANAM, el patrimonio de la Asociación se integra con todos los bienes, derechos y acciones que adquiera por cualquier título legal (subvenciones, legados, herencias o donaciones) que se destinaran exclusivamente a la consecución de su objeto y fines.

Se establece una cuota ordinaria mensual de un mil quetzales (Q.1, 000.00) por cada municipalidad asociada, debitado automáticamente de las transferencias que el Ministerio de Finanzas Públicas realiza a cada municipalidad. Pudiéndose incrementar o disminuir dicha cuota si así lo acordaran los miembros de la Asociación; y permitiendo establecer cuotas extraordinarias por motivos justificados, según necesidades excepcionales de la Asociación.

Cabe resaltar que el Estado asigna un 10% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Fundamentado en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un



diez por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser **distribuido** en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un **noventa por ciento** para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de **infraestructura** y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El **diez por ciento** restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”.

El régimen económico de la ANAM queda sujeto a fiscalización por los miembros mismos de la Asociación. Sin embargo y a pesar de que el Artículo 55, de los Estatutos de la ANAM, permita a los asociados el derecho de contratar los servicios profesionales de auditoría externa, se establece que tendrán acceso ilimitado a todas las operaciones financieras y contables, así como a la exhibición de autorizaciones, cotizaciones, órdenes de compra, recibos, facturas, estados de cuenta, conciliaciones bancarias, chequeras con sus codos, hojas de liquidación de viáticos, licitaciones, adjudicaciones, etc. Dicho **precepto** carece de ejecutoriedad y realismo puesto que los miembros se hayan limitados **en velar** porque no se utilicen los fondos y aportes municipales de forma inadecuada. En cierto modo blindo a los integrantes de la Junta Directiva y al Secretario Ejecutivo de realizar actos anómalos y discrecionales, sin tener la obligación de rendir cuentas a los **asociados**.

Y no se diga del propio Estado, el cual no tiene acceso a fiscalizar la Asociación, cuando debería tener el derecho, puesto que la Asociación se sostiene con la transferencia que el Ministerio de Finanzas Públicas realiza a cada municipalidad y que se basa en el Presupuesto General de la Nación.



"Por ser parte de la Administración pública, estatal o del Estado y en este caso que se trata de la administración de los recursos ajenos, provenientes del pago de impuestos que hace la población".¹⁴⁰ En la ANAM no se trasparenta la utilización del gasto público y no se especifica su utilización para la defensa de la sociedad, pudiendo caer en irregularidades la utilización de fondos públicos.

3.2.6. Medios de impugnación

Existen mecanismos legales de defensa en contra de decisiones administrativas que resuelva la ANAM, y para ello se encuentran establecidos tres medios de impugnación, sin efectos suspensivos, los cuales son: el recurso de reconsideración, el recurso de apelación y el recurso de revocatoria. Fundamentados en los artículos 61 al 65 de los Estatutos de la ANAM.

El recurso de reconsideración procede contra las resoluciones de la Asamblea Nacional, se presenta por escrito u oralmente y sólo cabe cuando se base en los motivos de no haberse hecho la convocatoria para la Asamblea Nacional de conformidad con lo establecido en el Estatuto de la ANAM, no haberse reunido el quórum requerido para la validez de la sesión de Asamblea Nacional o por la inobservancia de la mayoría requerida para decidir sobre los asuntos sometidos a votación.

¹⁴⁰Godínez Bolaños, Rafael. **Administrar y Administración. La acción de administrar y los tipos de administración.** Pág. 5.



El recurso de apelación procede contra las disposiciones de la Junta Directiva. Se presenta por escrito dentro de los cinco días hábiles de notificada o conocida la resolución ante la Junta Directiva quien lo elevará inmediatamente a conocimiento del Consejo Consultivo quien lo conocerá en su próxima sesión.

Y por último el recurso de revocatoria procede contra las disposiciones del Presidente de la Junta Directiva. Se presenta por escrito ante la misma dentro de los cinco días hábiles contados a partir de notificada o conocida la disposición. La Junta Directiva conocerá y resolverá el recurso en su próxima reunión ordinaria o extraordinaria. El Presidente podrá estar presente durante la argumentación pero no durante la deliberación y votación.





CAPÍTULO IV

4. Análisis de los alcances y limitaciones de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Acuerdo Gubernativo No. 899-92, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)

Los municipios al ser la instancia de gobierno más cercana a la población, tienen la **responsabilidad** de promover políticas y estrategias de desarrollo y mejorar las **condiciones** de vida, de acuerdo a su realidad social, económica y cultural de las localidades, realidad que actualmente no se cumple de forma efectiva.

La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) es, el órgano que puede garantizar el cumplimiento de promover políticas y estrategias de desarrollo que permitan cumplir con dichos objetivos. Pese al compromiso establecido por la asociación de **municipalidades**; y a la obligación constitucional que poseen las municipalidades de **defender** sus intereses y fines generales, se demuestra la falta de inclusión municipal.

La participación puede verse reflejada por el ordenamiento inadecuado del territorio y la falta de redistribución equitativa de los recursos. La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) como ente concentrado de voluntades políticas debe intervenir **a través** de sus actores políticos (alcaldes) y representar unitariamente los intereses **nacionales** y locales y no deben estar influidos por visiones parciales. Puesto que la



inferencia de los intereses políticos sobre la gestión no permite el fomento municipal y por ende, la integración del modelo asociativo de municipalidades.

Así también, es menester resaltar que el municipalismo en Guatemala es uno de los gremios de mayor manipulación política, débil y fragmentado con dificultades para apegarse a una agenda gubernamental, debido a que las propuestas son impuestas por los actores políticos y no es consensuada en beneficio del sector en general. El régimen municipal aún está subordinado al modelo centralizado del Estado; y por lo tanto, no actúa de forma unida para reflejar un sistema político sólido. Por lo tanto, es necesario ampliar las competencias que corresponden a la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y establecer la esfera jurídica de actuación, bajo el principio de legalidad.

4.1. Alcances

Se puede resaltar que el país a través de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) cuenta con un nivel de representación más amplio, el cual funciona como canal de propuesta a otros niveles de gobierno, en este caso, el Gobierno Central. La cual a través de propuestas genera cambios a nivel del Estado en su conjunto y es un espacio importante que se lo han ganado los alcaldes. En materia de iniciativas de ley, la asociación puede funcionar como actor legítimo y válido para la consulta y decisión de políticas públicas nacionales al recaudar varias voluntades políticas reflejadas en los



gobiernos municipales. Asimismo, puede actuar como representante político-institucional siendo interlocutor entre el Congreso y las municipalidades.

A través de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), se deja de lado los beneficios propios y se presentan proyectos que beneficien a más de un municipio que trascienden del límite territorial de cada municipio y que en fin, procuran un desarrollo integral en aras de los intereses nacionales.

Así también es menester resaltar la antigüedad institucional que recoge y expresa la tradición municipal guatemalteca. El ingreso a la asociación es automática al momento de fundarse un nuevo municipio y su unidad de movimiento asociativo municipal actúa en coordinación con la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) y demás asociaciones de municipalidades a nivel de regiones”.¹⁴¹

4.2. Limitaciones

Pese encontrarse vigente el Acuerdo Gubernativo No. 899-92, del Organismo Ejecutivo, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), aún existe desigualdad en materia administrativa y técnica frente a las actuaciones de las municipalidades en conjunto; existen factores que influyen en las decisiones técnicas frente a las decisiones

¹⁴¹ Hernández Gálvez, Henry Ostilio. **Ob. Cit.** Pág.2



políticas. En la realidad nacional se ve repercutida la Asociación Nacional de **Municipalidades** por factores jurídicos y políticos que influyen en el funcionamiento y su **organización.**

En el tema de descentralización las municipalidades se encuentran limitadas en el campo de **prestaciones públicas locales** y recaudación tributaria y por ende, la Asociación **Nacional** de Municipalidades mucho más. En materia de municipalidades y pese a los **esfuerzos** de descentralizar las acciones del Estado, las municipalidades aún no poseen **potestades** para obtener recursos económicos propios.

El **legislativo** aún posee la potestad legal de autorizar por medio del Presupuesto Nacional de ingresos y egresos de la Nación los recursos financieros que devengaran las municipalidades, limitándolas a recaudar tributos propios. Las competencias son menores y no son relevantes para el desarrollo local. Las municipalidades podrían actuar conjuntamente con los Ministerios en la provisión de servicios. Aún existe subordinación en la ejecución de políticas nacionales. En tema de recaudación financiera la ANAM debe **crear mecanismos** de acción y proponer reformas que favorezcan al uso de transferencias **gubernamentales** y la implementación de impuestos locales.

Otra problemática actual que se presenta en la actuación de la ANAM, es la dificultad que **tienen los alcaldes** de participar activamente en la asociación puesto que comparten responsabilidades con sus propias labores municipales. Es necesario resaltar que los



municipios aún cuentan con poco nivel de respuesta sobre las demandas ciudadanas y no logran cumplir con los objetivos mínimos por los cuales están ejerciendo su función. En cuanto a nivel de financiamiento, la ANAM se sostiene principalmente por las cuotas de los municipios miembros a la asociación (Q1,000 cada municipio).

En consecuencia se debe propiciar su sostenibilidad económica, ya que su financiamiento es una preocupación esencial, porque no permite autonomía plena y se sujeta a voluntades ajenas o políticas fuera de sus objetivos primordiales.

Por último, no existe una tradición de autonomía y acción gremial efectiva frente al gobierno central, hay insuficiencia de recursos financieros como de profesionales y técnicos de apoyo a la gestión política y a la prestación de servicios. La actuación de la ANAM se ve limitada por poseer una dirección política de corta duración (periodo de dos años) que hace inestable su accionar y existen pocos apoyos reales”.¹⁴²

4.3. Devenir histórico

En conclusión la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), aún cuenta con una legislación imperfecta y no reglamentada que tiende a que exista ineficiencia en su

¹⁴² Hernández Gálvez, Henry Ostilio. Ob. Cit. Pág.2.



actuación. Las experiencias manifestadas en las prácticas de la ANAM han aportado **reflexiones**, que producen cuestionamientos acerca de su función en la realidad.

Y aunque el municipio comparte con el gobierno central competencias de carácter administrativo no se establece marcos técnicos que permitan la administración pública. El sistema legal actual omite regular los alcances y límites de la acción tutelar del Estado y por ende, de las municipalidades. Existen aún debilidades de cooperación intermunicipal y en el ejercicio de la autonomía se exigen bases técnicas y jurídicas que pese a los esfuerzos de la ANAM aún no se delimitan específicamente. Asimismo, se debe desarrollar acciones de capacitación, fortalecimiento institucional y modernización de administración pública, con énfasis en los gobiernos departamentales y municipales.

En consecuencia, se debe definir las líneas de actuación de los integrantes de la **asociación**, para no caer en parcialidades y lograr un compromiso general ante los **proyectos** y obras ejecutados por la ANAM.

Al ser el municipio una forma de organización humana como respuesta a satisfacer necesidades políticas y públicas, se debe fortalecer el papel de la Asociación Nacional de Municipalidades, puesto que propicia la defensa de la autonomía municipal, se coordinan acciones gubernamentales para impulsar el desarrollo nacional y se presta asistencia técnica, administrativa y legal, con el objeto de fortalecer la administración pública. Como tarea importante también se crean diálogos y canales de negociación entre **las municipalidades** a través de las autoridades para cumplir con los fines del municipio.



La capacitación municipal es un eje importante que le toca como tarea a la ANAM, abordar y eficientar. Se debe contar con un proceso de aprendizaje de doble vía para el fortalecimiento y legitimación de la representación que ejerce la Asociación Nacional de Municipalidades, debido a que no existe experiencia en administración municipal.

En el caso de los alcaldes nuevos electos no cuentan con conocimientos prácticos al ejercer la administración municipal, y el sistema de gobierno municipal no se puede prestar a prueba y error, puesto que existen recursos y vidas humanas que necesitan que se ejerza de forma eficiente su actuar.

Otro factor, es el de no se poseer calificación suficiente para ejercer el cargo, se debería de fomentar el aumento de requisitos para ser candidato a alcalde, por ejemplo el exigir estudios a los participantes en materia municipal y la ANAM debe satisfacer dicha necesidad y ampliar su esfera de actuación, estableciendo una escuela de capacitación y de gobierno para los nuevos actores políticos. Trabajar de forma conjunta con los alcaldes reelectos y compartir experiencias para que el movimiento municipalista sea unificado y a través de la asociación, se responsabilice cada municipalidad de su autodesarrollo y se fortalezca la participación en conjunto de las municipalidades.

Y tal como lo establecen los Acuerdos de Paz se deben establecer programas de capacitación municipal que sirvan como marco referencia de los esfuerzos nacionales y cooperación municipal en materia de autonomía municipal y descentralización.



Con la llegada de la globalización ya no cabe hablar solo de una nación en aras del desarrollo, se pueden implementar hermanamientos, en donde municipios de otros países en base a experiencia y practicas aporten a otros municipios desarrollo a través de donaciones, apoyo técnico y financiero a través de proyectos.

Tal como se presentó en el Capítulo II, la ANAM puede regular en su gestión mecanismos innovadores tomando como modelos de experiencias exitosas el gobierno de Perú, con la red de municipios de corte indígena, en donde el 80% de alcaldes son rurales, realidad no muy lejana a Guatemala. Pudiéndose implementar en Guatemala los municipios escuelas, en donde se brinde un aprendizaje a las autoridades indígenas sobre el modelo de gestión municipal y en donde exista un mismo poder de decisión y nivel de representatividad. Así también implementar conferencias anuales como espacio de reflexión y de debate que incidan en propuestas legislativas en pro del municipio.

Implementar escuelas de capacitación como una de las herramientas fundamentales para transferir conocimientos y habilidades técnicas a los municipios y que benefician a los municipios de escasos recursos, tal como lo realiza la Asociación de Municipalidades de Chile y seguir el modelo de Colombia que aprovecha la experiencia de los ex-alcaldes para fortalecer la gestión municipal.

Así también le corresponde actuar conjuntamente y velar por fortalecer más la acción de la CAMCAYCA, debido a que impulsa acciones unificadas en materia de seguridad



regional, inmigración, salud, trabajo y comercio para enfrentar a los grandes bloques internacionales. Con el objetivo de ser una fuerza unificada que con alianzas estratégicas, debilite el poder que tienen los grandes gobiernos sobre los gobiernos en vías de desarrollo, como es el país de Guatemala.

Por último, me queda mencionar que los alcaldes al ejercer un cargo público deben ostentar responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. La ANAM, como Asociación gremial de alcaldes, debe fomentar la capacitación de los servidores públicos, a todo nivel como órgano de decisión y actuar adecuadamente para no afectar los intereses de los vecinos.

Los candidatos a alcaldes, así como preparan campaña anticipada un año o dos años antes a las elecciones, deberían de registrarse ante la instancia de la ANAM, y prepararse académicamente y técnicamente, por medio de talleres y diplomados, que puede brindar la asociación, para que puedan ejercer el cargo de quedar electos, y de no quedar, se benefician con el conocimiento, que oportunamente pueden implementar en sus comunidades al ser sujetos activos en la organización política de un municipio. Ya que como establece el Lic. Rafael Godinez “el hecho de aceptar cargos públicos sin tener preparación los hace corruptos”.¹⁴³ Ciertamente el hecho, que desde la campaña política, se empieza reflejar el tipo de políticos que llegan a ser, si son elegidos democráticamente.

¹⁴³ Godinez Bolaños, Rafael. **La relación funcional, el servicio civil.** Pág. 1.



La ANAM, como asociación y en defensa de los intereses de sus asociados debe tener como fin la superación científica y técnica de los servidores públicos. Fortalecer el papel de los alcaldes como autoridad de gobierno y como intermediario entre las demandas sociales y la administración estatal, que como fin último tiene el de garantizar y cumplir con la prestación efectiva de servicios y lograr la satisfacción de cumplir con las necesidades que demanda la población al Estado.

Asimismo, al representar al gobierno el alcalde como órgano ejecutivo y de decisión su actuar es trascendental en la esfera de la administración pública. Debe ejercer su trabajo de forma idónea, impulsar el desarrollo de su comunidad, ejercer y defender la autonomía municipal y ser el medio de comunicación garante de los intereses sociales de su comunidad. Proponiendo soluciones a los problemas reales y siendo la instancia que organice política y socialmente a un determinado municipio.

CONCLUSION DISCURSIVA

Guatemala, aún es un país que se encuentra en vías de desarrollo, pese a la regulación de normativos, reglamentos e instructivos manuales para ejercer la administración pública no se materializan los beneficios efectivos, de forma uniforme en el desarrollo de la población. Unos sectores se benefician de la ignorancia de autoridades o de la misma población que al no conocer la legislación comete arbitrariedades en beneficio propio y en perjuicio de la comunidad.

Es un deber conocer como pueblo los derechos y obligaciones a los cuales estamos sujetos, y exigir a las autoridades el buen funcionamiento y distribución de nuestros recursos, puesto que somos los que delegamos el poder en unos pocos para que ejerzan y representen nuestros intereses. Como población es necesario conocer las instituciones y las atribuciones que competen a cada una de ellas. Por ello, fue necesario desarrollar la presente investigación debido a que no se ha dado mayor cobertura al funcionamiento de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), mucho menos a la esfera legal de su actuar.

Al analizar el presente documento se puede determinar que la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), es una institución que de establecerse y priorizarse sus funciones se pueden llegar a obtener metas en pro de la comunidad, fomentándose la participación institucionalizada de las municipalidades a través de esta instancia y trayendo consigo beneficios colectivos en todo el territorio nacional.

La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) como entidad, presta una atención especializada a la gestión municipal y a través de la cooperación e intercambio de experiencias entre los alcaldes que forman parte de la institución se logra un cambio social positivo, ayudando y fortaleciendo con la obligación constitucional del Estado.



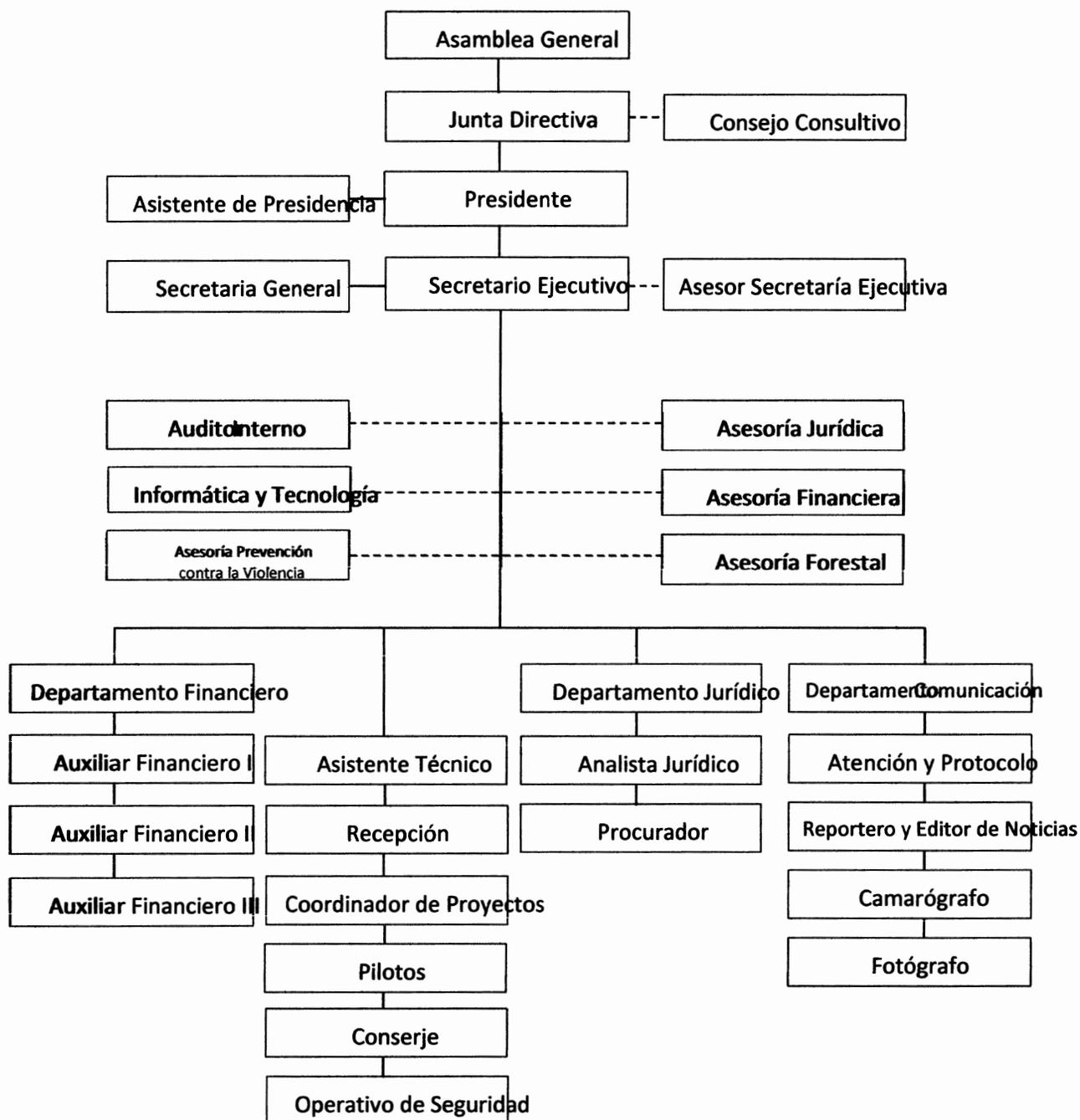


ANEXOS



ANEXO I

Organigrama de la ANAM







ANEXO II

Funciones de las Dependencias de ANAM

Dependencia	Funciones Principales
Secretaría Ejecutiva	Es el órgano encargado de ejecutar las directrices, acciones, planes y proyectos que apruebe la Junta Directiva a través de la coordinación de actividades y esfuerzos de las diferentes unidades y de fortalecer la incidencia política de la Asociación dentro del ámbito nacional.
Asesoría Legal y Equipo Técnico	Son los dos entes asesores de la Junta Directiva, de la Presidencia y de la Secretaría Ejecutiva cuyo objetivo primordial radica en fortalecer la capacidad de la Asociación para lanzar propuestas y ejecutar programas y proyectos que impacten positivamente al sector municipalista.
Secretaría General	Es la Unidad encargada de brindar Apoyo Secretarial y de Logística a la Secretaría Ejecutiva y al Equipo Técnico de la Asociación Nacional de Municipalidades. También se encarga de mantener actualizado el archivo de Información necesaria para la efectiva comunicación con los Alcaldes y de la atención a los Visitantes.



Tesorería y Contabilidad	Es la Unidad encargada de administrar los recursos financieros de la Asociación y de darle seguimiento al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la institución.
Relaciones Publicas	Es la Unidad encargada de mantener informados a los Asociados, a la población en general y a los medios de comunicación sobre las actividades, proyectos y programas que realiza la Asociación.
Coordinación Forestal	Es la unidad encargada de efectuar enlaces necesarios para la creación de las oficinas forestales municipales, coordina actividades de gestión ambiental en beneficio de las municipalidades.
Coordinación Gestión y Proyectos	Es el Departamento encargado de generar los planes y estudios necesarios para el fortalecimiento técnico y financiero de las municipalidades asociadas y de la misma entidad, así como de entablar las relaciones externas con organismos de cooperación nacionales e internacionales, a través de la formulación de proyectos dirigidos al fortalecimiento de la autonomía municipal y de programas conjuntos de desarrollo económico y social. Así también, de proponer el plan de trabajo anual de acuerdo a los objetivos y fines de la ANAM. ¹⁴⁴

¹⁴⁴ Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-. La autonomía municipal en Guatemala. En línea: <http://anam.org.gt/nueva/index.php/downloads#>. Consultado el 03 de mayo de 2017.



BIBLIOGRAFÍA

ABELLO LLANOS, Raimundo y Adariaga Orozco, Camilo. **Las redes sociales, ¿para qué?. Psicología desde el Caribe.** Colombia. Universidad del Norte. 1999.

AGUILAR, Justo. **Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana.** Costa Rica. Revista Centroamericana de Administración Pública. 2001.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
<http://ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticiasinstitucionales/http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticias-institucionales/1608-buena-nota-para-el-municipalismo-del-ecuador>. Consultado el 23 de junio de 2016.

Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades.
<http://www.icmami.org/el-administrador-municipal/> Consultado el 02 de mayo de 2015.

Asociación Nacional de Municipalidades.
<http://anam.org.gt/nueva/images/Documentos/CAMCAYCA.pdf>. Consultado el 25 de agosto de 2016.

Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI-. **Guía para la Conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios de Guatemala.** Guatemala. USAID y Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local. 2006.

Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y Universidad Mariano Gálvez. **Administración municipal moderna en Guatemala.** Guatemala. Ed. Serviprensa, S.A. 2012.

Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-. **La autonomía municipal en Guatemala.** En línea: <http://anam.org.gt/nueva/index.php/downloads#>. Consultado el 03 de mayo de 2017.

Asociación Nacional de Municipalidades. **¿Quiénes somos?. FONADES: Guatemala.** <http://anam.org.gt/nueva/index.php/quienessomos>. Consultado el 17 de mayo de 2016.



BEDREGAL CALVINISTA, Alfredo Estuardo. **Situación de la cooperación intermunicipal en Guatemala a finales del 2007.** Guatemala. Revista 19 de la Universidad del Valle. 2007.

CÁCERES RODRÍGUEZ, Luis Ernesto. **Estado de derecho y derechos humanos.** Guatemala. Ed. Estudiantil Fenix. 2011.

CONTRERAS, Geovanni y Glenda Sánchez. **Sociedad aboga por la eliminación del antejuicio.** Prensa Libre. Publicación de fecha: 10 de Junio de 2016. En línea: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/empezaran-a-discutir-propuestasde-reformas-al-sector-justicia>.

CURRUCHICHE, Luis. **Manual para un municipio participativo.** Guatemala. Ed. Magna Terra. 2007.

DE LEÓN ÁLVAREZ, Yelin Lucrecia. **Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?** Guatemala: Tesis año 2012.

FERRER, Javier. <https://www.definicionabc.com/politica/gobernar.php>. Consultado el 10 de mayo de 2016.

Fundación DEMUCA. **Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional.** San José, Costa Rica. DEMUCA. 2000.

GÁLVEZ BORRELL, Víctor y Carlos Hoffman Bailey. **Cultura política, gobierno local y descentralización.** San Salvador, El Salvador. Ed. Flacso. 2001.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Administrar y Administración. La acción de administrar y los tipos de administración.** Guatemala. Colección Juritex 31. Edición Electronica Gratuita. 2014.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **La relación funcional, el servicio civil.** Guatemala. Juritex 10. 2010.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Guatemala. Juritex 6. 2010.

HERNANDEZ GÁLVEZ, Henry Ostilio. **Análisis jurídico de las mancomunidades en el Código Municipal.** Guatemala: Tesis año 2007.



<http://www.cadesan.pe/webcadesan/pub/Cooperacion-Intermunicipal1.pdf>.

La cooperación intermunicipal en Alemania y Perú. Consultado el 05 de mayo de 2017.

<http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/gobierno-municipal>. Consultado el 30 de junio 2016.

<http://www.grupochorlavi.org/mancomunidades>. Consultado el 23 de agosto de 2016.

<http://www.sosteniblepedia.org/index.php?title=Asociativismo>. Consultado el 10 de febrero de 2017.

http://uvg.edu.gt/publicaciones/revista/volumenes/numero19/Art8_cooperacion_in_termun.pdf. Guatemala. Consultado el 22 de junio de 2016.

Organización de los Estados Americanos, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI). **Foro de Mejores Prácticas de las Américas Fortaleciendo la Descentralización y el Desarrollo Municipal en las Américas: El rol de las Asociaciones Municipales**. Washington, DC. 2005.

PEÑA, Luis Fernando. Revista Vox Lócalis.. Union iberoamericana de municipalistas. España. En línea: **<https://www.voxlocalis.net/numero66/articulo/nace-una-nuevaorganizacion-municipal-la-altura-de-las-circunstancias>**.

QUINTERO LÓPEZ, Rafael. **Asociativismo municipal en América Latina**. Gobiernos Locales y Sociedad Civil. Ecuador. FLAMCA. 2005.

SALCEDO LOBATÓN, Elizabeth. **Cooperación intermunicipal: Experiencias de asociación municipal de la red de municipalidades rurales del Perú – REMUPRE-**. Perú. Ed. Perú. 2008.

SOLÓRZANO, VALENTÍN. **Evolución económica de Guatemala**. Seminario de Integración Social Guatemalteca. Guatemala. Ed. Jose de Pineda Ibarra. 1977.

SOTO RAMÍREZ, Carlos Arturo. **El Municipio como gobierno local en Guatemala**. Instituto de Fomento Municipal (INFOM). Guatemala. Ed. Guatemala. 1988.



Legislación:

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

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

Código Civil, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley Número 106, 1963.

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

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

Ley en Materia de Antejuiicio, Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

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

Acuerdo Gubernativo Número 899-92 del Organismo Ejecutivo, Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).

Acuerdo Gubernativo Número 512-98 del Organismo Ejecutivo, 1998.