

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

**CREACIÓN DEL MUNICIPIO DEL CHAL EN LA JURISDICCIÓN DE PETÉN Y
LOS DAÑOS SUBYACENTES DE TIPO FINANCIERO, RESPECTO A LA
MUNICIPALIDAD DE DOLORES DE LA CUAL SE SEGREGA**

ANDREA JOSÉ OSORIO CIRAIZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2014

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

**CREACIÓN DEL MUNICIPIO DEL CHAL EN LA JURISDICCIÓN DE PETÉN Y
LOS DAÑOS SUBYACENTES DE TIPO FINANCIERO, RESPECTO A LA
MUNICIPALIDAD DE DOLORES DE LA CUAL SE SEGREGA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANDREA JOSÉ OSORIO CIRAIZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, septiembre de 2016

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

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



USAC

TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

SECRETARIA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
05 de agosto de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, MARVIN VINICIO HERNANDEZ HERNANDEZ
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ANDREA JOSÉ OSORIO CIRAIZ, con carné 200844772,
intitulado CREACIÓN DEL MUNICIPIO DEL CHAL EN LA JURISDICCIÓN DE PETÉN Y LOS DAÑOS
SUBYACENTES DE TIPO FINANCIERO, RESPECTO A LA MUNICIPALIDAD DE DOLORES DE LA CUAL SE
SEGREGA.

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.


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 16 / 06 / 2016

Asesor(a)
(Firma y Sello)

LICENCIADO
MARVIN VINICIO HERNANDEZ HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

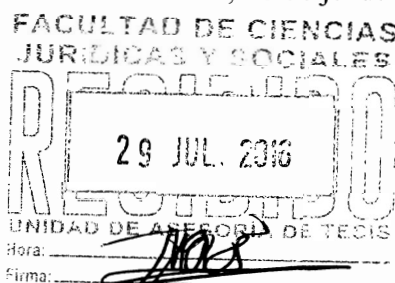




MARVIN VINICIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Ruta 3 2-70 zona 4 oficina tres nivel 3
Teléfono 57986240
Ciudad de Guatemala

Guatemala, 16 de junio de 2016

M.A. William Enrique López Morataya
Jefe de la Universidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis de la bachiller **ANDREA JOSÉ OSORIO CIRAIZ** con carné **200844772** la cual se intitula **“ CREACIÓN DEL MUNICIPIO DEL CHAL EN LA JURISDICCIÓN DE PETÉN Y LOS DAÑOS SUBYACENTES DE TIPO FINANCIERO, RESPECTO A LA MUNICIPALIDAD DE DOLORES DE LA CUAL SE SEGREGA”**; declarando expresamente que no soy pariente de la bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre creación del municipio del Chal en la jurisdicción de Petén y los daños subyacentes de tipo financiero.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, en la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales la bachiller analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con la necesidad de crear el municipio del Chal en la jurisdicción de Petén y los daños subyacente de tipo financiero, respecto a la municipalidad de Dolores de la cual se segrega. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.



MARVIN VINICIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Ruta 3 2-70 zona 4 oficina tres nivel 3
Teléfono 57986240
Ciudad de Guatemala

- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo la bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, la bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda la creación de nuevos municipios, para determinar si la segregación de aldea a municipio afecta las finanzas específicas que sufre la sustracción de la población y el territorio.
- f) La biografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de extranjeros.
- g) La bachiller aceptó las sugerencias solicitadas y el cambio en la redacción del tema investigado, las cuales fueron necesarias para una mejor comprensión del tema; y respecto a sus opiniones y aportes que planteó.

En base de lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en 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 apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

LIC. MARVIN VINICIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

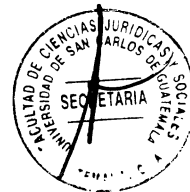
ASESOR DE TESIS

COLEGIADO No. 8,241

LICENCIADO
MARVIN VINICIO HERNANDEZ HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



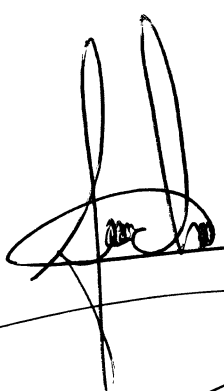
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

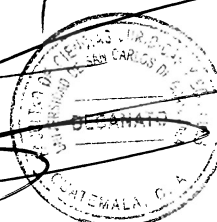
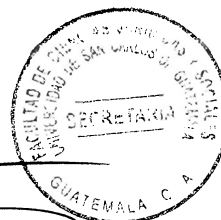


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala. 01 de septiembre de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANDREA JOSÉ OSORIO CIRAIZ, titulado CREACIÓN DEL MUNICIPIO DEL CHAL EN LA JURISDICCIÓN DE PETÉN Y LOS DAÑOS SUBYACENTES DE TIPO FINANCIERO, RESPECTO A LA MUNICIPALIDAD DE DOLORES DE LA CUAL SE SEGREGA. 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/srrs.



DEDICATORIA

- A DIOS:** Creador del universo, por iluminarme y darme la Vida e inteligencia para poder culminar este éxito.
- A MIS PADRES:** German Augusto Osorio de Paz y Blanca Hortensia Ciraiz López, por su amor, apoyo y sabios consejos que lograron hacer de mí una persona de bien.
- A MIS HERMANOS:** German Roberto Osorio Ciraiz y José Roberto Osorio Ciraiz, que mi triunfo los motive a seguir superándose.
- A MI FAMILIA EN GENERAL:** Con cariño y agradecimiento por su colaboración para que culminara mis estudios.
- A:** Otto Nery de León Gil, por todo su apoyo, comprensión, Paciencia y amor brindado.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



PRESENTACIÓN

La tesis que se desarrolló fue resultado de una investigación de tipo cualitativo pues se llevó a cabo una reflexión jurídica sobre el proceso de creación de un nuevo municipio a partir que la población que quiere que su aldea sea elevada de categoría lleva a cabo los trámites legales establecidos en el Código Municipal, por lo que el estudio se enmarca dentro del derecho financiero a partir de la readecuación presupuestaria que debe llevarse a cabo para que la nueva municipalidad reciba ingresos económicos del Estado; del derecho administrativo municipal, a partir que para realizar sus funciones el nuevo ente municipal debe tener un cuerpo administrativo que lo dirija.

El aporte realizado en la presente tesis se orienta a explicar que en el caso específico de la desmembración de la aldea El Chal del municipio de Dolores, en el departamento de Petén, para elevar a la categoría de municipio a esa aldea, no se le causa daño económico a aquella municipalidad, puesto que esta aldea no era determinante económicamente para la sobrevivencia financiera de ésta, por lo que la ausencia de esta población y territorio no es perjudicial.

Asimismo, dentro del aporte, se explica la importancia que los Consejos Municipales de los nuevos municipios tengan un equipo de trabajo que sepa gestionar la administración pública, puesto que requiere mucho trabajo para cumplir con las obligaciones municipales hacia su población, por lo que no se trata únicamente de ser nuevo municipio, sino de tener las condiciones para mejorar la vida de sus vecinos.



HIPÓTESIS

La creación del municipio de El Chal, desmembrado del municipio de Dolores no genera daños subyacentes de tipo financiero para la municipalidad de Dolores, pero aun cuando los mismos sucedieran, serían mínimos, porque si bien es cierto que esa municipalidad no sigue recibiendo la misma cantidad de ingresos tributarios y no tributarios, lo mismo se debe a que se han creado varios municipios los cuales afectan a todas las municipalidades porque el aporte constitucional se debe distribuir en el total de 338 municipalidades, a diferencia de hace dos años que era entre 333 municipalidades. Por lo que no hay una afectación directa e inmediata a los recursos económicos en el municipio de Dolores, porque, además, cuando El Chal era una aldea de esa municipalidad, la misma no era la que más ingresos públicos le generaba, por lo que debe readecuar sus ingresos al cumplimiento de los servicios que está obligada a implementar en las aldeas y caseríos que continúan siendo parte de su jurisdicción, dejando de erogar dinero hacia El Chal, por lo que su carga de egresos será menor a la que existía.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de haber realizado el trabajo de tesis, donde se sometió a prueba la hipótesis, la misma fue comprobada, debido a que la creación del municipio de El Chal, desmembrado del municipio de Dolores no genera daños subyacentes de tipo financiero para la municipalidad de Dolores, porque, cuando El Chal era una aldea de esa municipalidad, la misma no era la que más ingresos públicos le generaba, por lo que debe readecuar sus ingresos al cumplimiento de los servicios que está obligada a implementar en las aldeas y caseríos que continúan siendo parte de su jurisdicción, dejando de erogar dinero hacia El Chal, por lo que su carga de egresos será menor a la que existía.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho financiero.....	1
1.1. Principio de legalidad.....	13

CAPÍTULO II

2. Derecho presupuestario.....	15
2.1. Los principios teóricos sobre el presupuesto.....	16
2.2. La regulación del presupuesto en Guatemala.....	19

CAPÍTULO III

3. Derecho municipal.....	27
3.1. Fuentes del derecho municipal.....	28
3.2. Relaciones del derecho municipal con otras ramas del derecho público.....	31
3.3. El municipio.....	33
3.4. Servicios y obras municipales.....	45

CAPÍTULO IV

4. Daños económicos subyacentes para la municipalidad de Dolores al haberse creado el municipio de El Chal.....	53
4.1. Los municipios de Dolores y El Chal, del departamento de Petén.....	58
4.2. Daños económicos subyacentes para la municipalidad de Dolores al haberse creado el municipio de El Chal.....	63



Pág.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



INTRODUCCIÓN

El tema de tesis fue escogido porque en los últimos dos años se han creado más de cuatro nuevos municipios en distintos departamentos de Guatemala, por lo que la cantidad ahora ha ascendido a 338, por lo que se planteó como problema que daños económicos subyacentes le genera a una municipalidad específica como es caso del municipio de Dolores al haberse creado el municipio de El Chal, desmembrando para ello, territorio que le pertenecía a la primera, así como la población que estaba avecindada en la misma.

Ante esta problemática se planteó como hipótesis, que fue debidamente comprobada, que la creación del municipio de El Chal, desmembrado del municipio de Dolores no genera daños subyacentes de tipo financiero para la municipalidad de Dolores, porque, cuando El Chal era una aldea de esa municipalidad, la misma no era la que más ingresos públicos le generaba.

Los objetivos fueron determinar la manera en la cual el Derecho financiero, tributario o fiscal, determinar la importancia de los ingresos y los gastos del Estado a nivel general y del gobierno municipal de manera particular; asimismo, establecer los principios y fundamentos del derecho presupuestario, el cual se orienta hacia la regulación del gasto público.

Los términos más importantes redactados en la presente tesis son los relacionados con el los ingresos tributarios, los gastos públicos, el municipio, la autonomía municipal, la administración pública municipal y procedimientos para la creación de nuevos municipios, con lo cual se pudo establecer que al elevar a una aldea a la categoría de municipio no siempre se afecta económicamente a la municipalidad de donde se desmembró la misma, sino que depende la importancia financiera que tenga la misma para la sobrevivencia municipal a la que pertenecía el territorio y la población que forman el nuevo ente municipal.

El contenido capitular consta de cuatro capítulos, siendo elaborado el primero en torno al Derecho financiero, los principios que lo fundamentan, la importancia que tiene el mismo para establecer los derechos estatales a los tributos y la obligación ciudadana a cumplir con el pago de sus impuestos; el segundo, está orientado a explicar el Derecho presupuestario, especialmente lo relacionado con los principios teóricos sobre el presupuesto y la forma en que se regula el presupuesto público en Guatemala. El tercer capítulo, permitió la explicación sobre el derecho municipal, las fuentes que lo informan, siendo la fuente directa más importante la Constitución Política y derivado de ella el Código Municipal, la relación del derecho municipal con otras ramas del derecho público, así como las características del municipio y las funciones y atribuciones del mismo. Seguidamente se encuentra el capítulo cuarto, el cual versa sobre el tema central de la tesis que se refiere a establecer la existencia de daños económicos subyacentes para la municipalidad de Dolores, al haberse creado el municipio de El Chal, para lo cual se describen los procedimientos y requisitos para crear un municipio, las características económicas de ambos municipios ubicados en el departamento de Petén y establecer si la desmembración del territorio y la población ocurridas en Dolores le afectaba en sus finanzas municipales.

En la presente tesis se usó el método deductivo para explicar el significado del municipio; el inductivo para establecer la situación de la municipalidad de Dolores; el descriptivo para transcribir la regulación legal sobre el municipio y el analítico en la explicación del procedimiento para crear un nuevo municipio, también se usaron las técnicas bibliográficas y documentales para obtener libros y leyes sobre estos temas.

El aporte realizado fue exponer que al crearse el municipio de El Chal a costa del territorio y la población que tenía como aldea del municipio de Dolores, no se le afecta económicamente a ésta porque no tenía trascendencia esa aldea para las finanzas municipales.

CAPÍTULO I

1. Derecho financiero

El derecho financiero, tributario o fiscal es la rama jurídica que se orienta a analizar, comprender, explicar y regular la actividad financiera del Estado y demás entidades públicas, debido a que el Estado tiene fines u objetivos que cumplir, para lo cual realiza gastos que exigen la obtención de los ingresos necesarios para ello a través de tributos o impuestos, donaciones o préstamos a nivel nacional o internacional, puesto que la actividad financiera estatal está en relación directa con los ingresos y gastos públicos, a partir que ambos son instrumentos para alcanzar las metas estatales orientadas a garantizar los servicios de salud, educación y seguridad, entre otros.

“También puede definirse el derecho financiero como aquella rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales y regula los procedimientos de percepción de ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines. Es decir, el derecho financiero es, desde este punto de vista, el conjunto de normas y principios que regulan la Hacienda Pública”¹.

¹ Carrasco Iriarte, Hugo. **Derecho fiscal**. Pág. 19.

Como se puede apreciar, en este caso la relación entre el derecho financiero y el presupuesto público, tiene un carácter o sentido objetivo, constituida por los derechos y obligaciones económicas, siendo el titular de esos derechos el Estado y el sujeto pasivo es la persona individual o jurídica que debe pagar los impuestos o tributos, siendo lo subjetivo la riqueza y los medios con los que cuenta el ente público para el cumplimiento de sus fines.

En otras palabras, se trata de entender que el Estado es una entidad administrativa que puede obtener ingresos de varias clases, siendo las más comunes los impuestos, en cuanto que estos constituyen la principal fuente de financiamiento de los gastos públicos, de modo que por su importancia dentro del conjunto de ingresos públicos y por la homogeneidad de sus normas, el tema de los tributos ha tenido un tratamiento mucho mayor que otras figuras en el derecho financiero.

“El tributo puede ser definido como una prestación pecuniaria establecida coactivamente por el Estado u otro ente público, con poder o potestad para ello, con la finalidad de cubrir los gastos públicos. El tributo ha de tener por objeto una prestación pecuniaria porque los ingresos públicos son siempre dinerarios, han de adoptar la forma de recursos monetarios de modo que no constituyen ingresos públicos las prestaciones in natura de las que también pueden ser acreedores los entes públicos. Es, además, una prestación coactiva en cuanto que viene impuesta por la ley prescindiendo de la voluntad del obligado, basta con que se realice el

supuesto de hecho de la norma, el llamado hecho imponible, para que surja la obligación tributaria”.²

Esto quiere decir que si se lleva a cabo un acto, por ejemplo una compra-venta de un bien inmueble, aunque este contrato sea producto de la voluntad de las partes, no lo es en relación con los efectos tributarios, que conlleva pagar una suma de dinero en concepto de tributo por haberse realizado el hecho imponible, puesto que el impuesto es una obligación que surge independientemente de la voluntad de las partes en el contrato, el cual el Estado cobrará de manera normal a partir que los contratantes paguen o lo hará coactivamente si no lo hacen.

“Para identificar al tributo también se toma en cuenta su carácter contributivo; es decir, que tiene por finalidad la financiación de los gastos públicos. Es ésta, sin embargo, una nota discutida por dos razones: porque todos los ingresos públicos se destinan a la cobertura de los gastos públicos y porque existe una clase de tributos, los tributos con fines extrafiscales, que no pretenden tanto un fin recaudatorio cuanto conseguir ciertos objetivos sanitarios, comerciales, etc. Sin embargo, frente a estos argumentos, conviene señalar que es el dato del fin recaudatorio el que permite distinguir el tributo de otras prestaciones coactivas y que, aún cuando concurrir fines extrafiscales en determinado tributo, lo que caracteriza al tributo como es su finalidad contributiva”.³

² **Ibid.** Pág. 20

³ **Ibid.** Pág. 21.

“Se entiende, entonces, que son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta; las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos”.⁴

Esto quiere decir que esa contraprestación no es posible que la lleven a cabo las personas privadas por cuanto significa un acto interviniente de la administración pública en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad, puesto que el cobro de impuestos es una reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

El Estado también puede exigir una contribución especial en aquellos casos en donde los particulares logran obtener un beneficio o un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, pues, aunque estos beneficios no suponen una contraprestación en sentido técnico, si existe la obligatoriedad del ciudadano de contribuir por las mejoras que se le han hecho a su entorno físico, que le aumenta la plusvalía a sus bienes inmuebles.

⁴ Barrón Morales, Alejandro. **Derecho fiscal**. Pág. 42.

“El hecho imponible de la tasa municipal se refiere a servicios o actividades de la Administración en favor de una persona singularmente identificable y que reúnan los requisitos de ser obligatorios y estar reservados al sector público por disposición normativa o porque por su naturaleza de actos de autoridad no puedan ser prestados por particulares; por último, en la contribución especial, el hecho imponible consiste en la realización de una obra o el establecimiento o de un servicio público que, además de producir un beneficio a la colectividad, beneficia especialmente a personas determinadas que se convierten en sujetos pasivos del tributo⁵.

Asimismo, existen los denominados ingresos patrimoniales, con una importancia menor para el derecho financiero tanto recaudatoriamente como desde el punto de vista de su régimen jurídico, puesto que este tipo de ingresos están regulados, en general, por normas de derecho privado de forma que la explotación de los bienes muebles e inmuebles del Estado no pertenece al derecho financiero, puesto que éste se ocupa únicamente de los aspectos procedimentales relacionados con tales ingresos.

“Tradicionalmente existía un cuarto tipo de ingresos que eran los ingresos monopolísticos. El monopolio de derecho se produce cuando el Estado, mediante el adecuado instrumento normativo, se reserva a sí o a un tercero la producción o comercialización de un bien o la prestación de un servicio. Establecido un monopolio, éste puede generar ingresos tributarios, si existe un tributo que grave la

⁵ Ibid.

producción o adquisición del bien o la utilización del servicio monopolizados o que grave los beneficios obtenidos por el titular del monopolio. También puede dar lugar a ingresos patrimoniales, que se producen cuando el Estado gestiona el monopolio o bien participa en el capital social de la entidad que lo explota”.⁶

Además de esos ingresos, la administración pública también recibe ingresos por concepto de multas y recargos por mora, así como las donaciones y los préstamos, siendo estos últimos ingresos que el Estado debe pagar tarde o temprano , incluyendo los intereses que genera de acuerdo al tipo de préstamo, nacional o internacional y las condiciones acordadas con el prestamista.

“La segunda gran parcela de la que se ocupa el derecho financiero es el gasto público, estudiando, a partir de la exigencia constitucional de que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y de que su programación y ejecución responda a los principios de eficiencia y economía, los procesos jurídicos mediante los que se adoptan, ejecutan y controlan las decisiones relativas a la utilización de los recursos económicos del Estado, procesos que se articulan en torno a una institución básica: el presupuesto”.⁷

El presupuesto, entonces, resulta siendo una herramienta contable muy importante para el derecho financiero o tributario, puesto que el mismo se elabora a partir de los

⁶ **Ibid.** Pág. 43.

⁷ Rodríguez Bereijo, Juan Carlos. **Derecho tributario.** Pág. 58.

ingresos y gastos del Estado, aunque la Administración Pública moderna no lleva a cabo una adecuada relación entre ingresos y gastos, pues el presupuesto lo elabora partiendo de los gastos y luego establece la manera en la cual lo va a cubrir, aunque eso implique un desfinanciamiento, porque los ingresos tributarios, no tributarios y las donaciones queden por debajo de los gastos proyectados, para lo cual se complementa con deuda pública interna y/o externa.

Esto es así, puesto que aún cuando doctrinariamente el presupuesto ha sido definido como aquel acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el Ejecutivo puede realizar durante un período de tiempo determinado, el cual normalmente es de un año, para los fines que detalladamente se especifican en la Ley de Presupuesto y donde se prevén los ingresos que se obtendrán para cubrir esos gastos.

Por lo cual se entiende que la ley de presupuesto constituye, respecto de los ingresos, una mera previsión contable, mientras que respecto de los gastos su trascendencia es absoluta en cuanto que solamente debieran realizarse los gastos que esa ley autorice, de forma que la consignación de una cifra determinada supone la autorización para gastar esa cantidad y no más, con la finalidad concreta para la que se ha establecido ese crédito presupuestario.

Como se puede observar, la doctrina sigue orientándose según el principio de estabilidad, orientada a imponer un principio de justicia material en el gasto público,

para lo cual establece una serie de principios presupuestarios, de carácter fundamentalmente formal, como los principios de legalidad, anualidad, unidad y control a partir de lo cual éste significa la verificación de que la ejecución del presupuesto por parte de la administración pública se acomoda a la autorización en establecida en la ley de presupuestos, aprobada por el Congreso de la República a partir del Proyecto General de Presupuesto que presenta el gobierno.

“El derecho presupuestario, como rama del derecho financiero, es, pues, el derecho de los gastos públicos. No obstante lo dicho, se está llevando a cabo, desde hace algún tiempo, un notable esfuerzo, ciertamente interesante y valioso, de construir un derecho de los gastos públicos distinto del derecho presupuestario. Esta concepción, de un derecho de los gastos públicos cuyo objeto sería el estudio de las necesidades públicas, es decir, los fines públicos contemplados desde una perspectiva patrimonial y los problemas que plantea su más justa satisfacción mediante la utilización de los fondos públicos, es una construcción que pretende profundizar en el análisis jurídico de las necesidades públicas y de la adecuación del empleo de los fondos públicos para la realización de la justicia financiera”.⁸

Es por eso que, comúnmente, se considera al derecho presupuestario. como el conjunto de normas que regulan la gestión, administración y gastos de los recursos económicos del Estado y demás instituciones públicas, teniendo presente que la realización de esos gastos aparece vinculada a la ejecución de los fines sociales, lo

⁸ Ibid.

cual significa que estos gastos están orientados por los principios, los objetivos y los fines que tiene el gobierno de manera particular.

Los fundamentos del presupuesto, resulta interesante analizar lo que se refiere a los fundamentos legales de presupuesto del Estado, el cual se encuentra orientado por la justicia tributaria, que significa que todas las personas contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos según su capacidad económica, para lo cual se debe establecer un sistema tributario justo orientado por los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

El Artículo 243 de la Constitución Política de Guatemala establece que: “El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición”.

Los constituyentes plantearon la importancia del principio de generalidad en la distribución de las cargas tributarias, lo cual significa que prohibió los privilegios fiscales, aún con ello, en la Constitución Política de Guatemala todavía se acepta la existencia de excepciones que afecta al principio de igualdad, pero que se entienden como necesarias de acuerdo a la política pública de impuestos y contribuciones; sin

embargo, en principio los tributos se orientan desde la perspectiva de la igualdad tributaria.

“La generalidad como principio de la ordenación de los tributos, no significa que cada figura impositiva haya de afectar a todos los ciudadanos. Tal generalidad, característica también del concepto de Ley, es compatible con la regulación de un sector o de grupos compuestos de personas en idéntica situación. Sus notas son la abstracción y la impersonalidad; su opuesto la alusión intuitu personae, la acepción de personas. Siendo esto así, la vigencia del principio de generalidad no es incompatible con el establecimiento de beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones) para la consecución de determinados objetivos o fines dotados de cobertura constitucional, aún cuando el beneficio fiscal favorezca a personas dotadas de capacidad económica para hacer frente al tributo de que se trate”.⁹

Ese principio de capacidad de pago establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, se refiere al criterio material de la justicia tributaria a partir de alcanzar la plena consecución de la igualdad a partir de cumplir con la generalidad, igualdad y progresividad de los impuestos, porque un impuesto es justo si se adecúa a la capacidad económica de la persona que ha de pagarlo, entendido esta capacidad en función del nivel económico o sea, tener los recursos para cumplir con esa obligación de tributar, teniendo en cuenta además, que la contribución de

⁹ Ibid. Pag. 60.

cada uno deberá cuantificarse tomando en consideración capacidad económica de las demás personas.

“Para precisar el alcance del principio de capacidad de pago, es necesario tener en cuenta que la contribución de los sujetos a los gastos públicos se realiza a través de un amplio elenco de tributos que forman el llamado sistema tributario (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, etc.). Cada uno de los tributos grava una determinada manifestación de capacidad económica (la obtención de renta, la titularidad de un patrimonio) y cada uno de ellos, para ser justo, ha de respetar esa exigencia”.¹⁰

Pero, tomando en cuenta lo citado, no es suficiente que cada tributo grave una actividad según la capacidad económica sino que además, el sistema tributario debe estar orientado hacia las personas que tienen esa capacidad económica, para que las mismas contribuyan de acuerdo con su capacidad real, bien sea a través de un impuesto específico, como a la gasolina que funciona en Guatemala o la creación de otros orientados hacia ese sector como lo relativo a las cuentas bancarias a partir de un monto específico, además de orientar esos impuestos hacia una relación en donde las personas que tengan una mayor capacidad económica contribuyan en mayor medida a los gastos públicos.

¹⁰ Gutiérrez Salazar, Dionisio. **Tributos y justicia constitucional**. Pág. 46.

“Por ello se dice que el principio de capacidad económica no realiza por sí solo la justicia tributaria, sino que ésta exige que el citado principio se combine con los de generalidad, igualdad y progresividad. La Ley tributaria, al consagrar el principio de capacidad económica, está imponiendo al legislador tributario un doble mandato. El positivo, ordenándole tipificar como hecho imponible las situaciones que reflejan capacidad económica, pues la capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, significa tanto como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra, debiendo tenerse en cuenta, la hora de aplicar este mandato constitucional, el conjunto de figuras que integran el sistema tributario para conseguir que la carga tributaria total que soporta cada sujeto sea la adecuada a su capacidad económica real”.¹¹

Esto quiere decir, solo con el hecho que dicha capacidad económica exista, se legitima la existencia del impuesto, teniendo en cuenta que el principio de capacidad económica existe además del momento en que la ley tipifica los hechos imponibles, sino que continúa existiendo durante toda la vida del tributo; o sea que, no se orienta a ser aplicado únicamente en el momento en que se promulga la ley sino que debe continuar en el tiempo durante el plazo establecido por la norma legal.

“De poco vale que el elenco de hechos imponibles establecidos por el legislador sea exquisitamente respetuoso con el principio de capacidad de pago si, en el momento de regular los mecanismos técnico-jurídicos que permiten cuantificar la prestación

¹¹ **Ibid.**

pecuniaria que ha de satisfacer cada uno de los sujetos que realizan un determinado hecho imponible, no se respeta igualmente el reiterado principio. Como hemos visto anteriormente, la realización de la justicia tributaria exige combinar el principio de capacidad económica con otras exigencias, cuales son la generalidad, la igualdad y la progresividad”.¹²

Como se puede entender a partir de lo citado, la progresividad es un requerimiento del sistema tributario, puesto que aún cuando pueden existir determinados tributos para un período determinado como el Impuesto de Solidaridad o los relacionados con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala, en ningún caso pueden tener un alcance o carácter confiscatorio, porque si lo fueran se orientarían a agotar la riqueza objeto de la imposición, puesto que de hacerlo se privaría al sujeto pasivo de propiedades y rentas, dejando sin razón de ser a los impuestos porque ya no habría materia sobre la cual aplicarlos.

1.1. Principio de legalidad

El elemento legal más importantes vinculado con el derecho financiero, tributario o fiscal, es lo relativo al principio de legalidad, el cual se encuentra establecido constitucionalmente en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual regula que: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones

¹² Calvillo Salvatierra, Juan José. **El derecho tributario**. Pág. 103.

especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a. El hecho generador de la relación tributaria;
- b. Las exenciones;
- c. El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d. La base imponible y el tipo impositivo; e. Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f. Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación”.

Esto significa que el Congreso de la República, como representante de los intereses sociales, es la única institución que puede establecer impuestos, ordinarios y extraordinarios, arbitrios y tasas, por lo que ningún otro organismo del Estado tiene esa facultad, lo cual evita que la ciudadanía tribute dos o más veces ante un mismo hecho generador. Es por eso que resulta importante explicar los fundamentos del presupuesto y sus principios lo cual se desarrollará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO II

2. Derecho presupuestario

Cuando se hace mención del presupuesto se está hablando de su elaboración, su discusión y la aprobación del mismo, así como de los aspectos centrales que permiten establecer los ingresos y los gastos de un Estado para su funcionamiento en función de cumplir con las funciones establecidas constitucionalmente, a partir de priorizar el gasto público y de establecer una política que debiera priorizar el interés de las mayorías.

“El presupuesto, visto como una institución, puede ser analizado desde muy diversos puntos de vista, así por ejemplo, para un economista, lo primordial del presupuesto, es que representa el plan económico de la actividad financiera; es decir, una distribución de recursos, por lo general muy escasos, con lo que se pretende cubrir la mayoría de las necesidades públicas que estén al alcance de dichos recursos, en base a la decisión adoptada en un plan determinado y un ordenamiento establecido; de otro lado, desde la perspectiva política, el presupuesto es una herramienta con la cual se pueden poner en práctica ciertas políticas y decisiones que de una u otra manera afectan el desenvolvimiento de la sociedad y el mantenimiento del Estado en general, de sus instituciones y de las relaciones que se producen entre ellas”.¹³

¹³ **Ibid.** Pág. 104.

En el caso de Guatemala, se prioriza el aspecto político sobre el económico, puesto que aunque el presupuesto se encuentre desbalanceado porque existen más gastos que ingresos, el mismo se aprueba, pues existe una multitud de compromisos y fines políticos, por lo que esta desfinanciación se supera con el endeudamiento interno o externo, porque se trata de priorizar el cumplimiento de objetivos políticos por encima del saneamiento de las finanzas públicas, lo cual es comprensible, si se parte que el Estado es el principal actor para distribuir la riqueza en el país.

2.1. Los principios teóricos sobre el presupuesto

El presupuesto se fundamenta en principios políticos, principios económicos y principios contables. Los primeros están dirigidos a determinar la competencia en materia presupuestaria y asegurar el cumplimiento y control del presupuesto; los segundos se orientan a establecer los criterios que han de inspirar las decisiones presupuestarias en función de la viabilidad del presupuesto; mientras que los terceros se refieren a la formalización o presentación contablemente el documento presupuestario.

En relación a los principios políticos, en esencia se trata de establecer a quien le corresponde la competencia en materia presupuestaria, siendo el Congreso de la República el llamado a definir la aprobación y control del presupuesto, mientras que el Gobierno de la República su elaboración y ejecución, lo cual implica un aspecto importante en el fortalecimiento de la división de poderes.

“De acuerdo con el principio de nivelación o equilibrio presupuestario, los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial. Este principio tradicional de nivelación tiene una formulación más avanzada en la actualidad: el que se denomina principio de estabilidad presupuestaria, que puede exigir el equilibrio financiero del presupuesto pero también el superávit y, además, esta exigencia no se restringe a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto, sino que se extiende también a las fases de ejecución y a la posterior liquidación del presupuesto”.¹⁴

Además de ese principio, también fundamentan la creación y aprobación del presupuesto el de neutralidad, con el cual se considera que la intervención económica estatal no debe interferir en la actividad económica de los particulares, ni mejorando o perjudicando la misma en el mercado, puesto que el presupuesto se orienta hacia el bienestar general y no para favorecer a un grupo en particular.

“En nuestro país la juridificación de los principios presupuestarios se ha llevado a efecto en la Constitución y en leyes generales como la Ley General Presupuestaria, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley de Economía Sostenible. En estas normas se recogen: El principio de competencia o de reserva de ley presupuestaria; los principios de unidad, universalidad y no afectación; el principio

¹⁴ Aragón Sierra, Bernabé. **Derecho presupuestario**. Pág. 57.

de especialidad; el principio de estabilidad presupuestaria; el principio de anualidad; y el principio de sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas”.¹⁵

Como se puede apreciar, según lo citado, el fundamento jurídico y legal responde a la unidad del presupuesto, porque debe existir un único presupuesto para el sector público, independientemente de que en el contenido del mismo se integren distintas instituciones estatales que gozan de autonomía como la Universidad de San Carlos o las municipalidades.

“En el terreno jurídico, resulta necesario dar un contenido a las autorizaciones presupuestarias para realizar gastos públicos, lo que exige que estén contempladas en un solo documento. Por otra parte, debe aclararse que la existencia de presupuestos generales no vulnera este principio de unidad presupuestaria al exigirse dentro de cada ente con poder financiero, puesto que no impide el control político eficaz sobre la actividad financiera pública en estos ámbitos, sin perjuicio de lo cual, debe resultar posible su consolidación con los del Estado”.¹⁶

Por aparte, se debe tener en cuenta la existencia del principio de universalidad, el cual representa un elemento aparte del principio de unidad, porque con el mismo se pretende que el presupuesto del Estado incluya la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, tomando en cuenta que los ingresos y gastos deben

¹⁵ **Ibid.**

¹⁶ **Ibid.** Pág. 58.

figurar en el presupuesto de forma explícita o expresa y la prohibición de la malversación de fondos.

2.2. La regulación del presupuesto en Guatemala

En Guatemala, todo lo relativo al presupuesto se rige por la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del congreso de la República de Guatemala, la cual, de acuerdo con el Artículo 1, tiene por objeto normar los sistemas presupuestario, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, a efecto de:

- "a. Realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas;
- b. Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público;
- c. Desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público;
- d. Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa;

- e. Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado; y,
- f. Responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector público, por la implantación y mantenimiento de:
 - I. Un sistema contable integrado, que responda a las necesidades de registro de la información financiera y de realización física, confiable y oportuna, acorde a sus propias características;
 - II. Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, organizado en base a las normas generales emitidas por la Contraloría General de Cuentas; y,
 - III. Procedimientos que aseguren el eficaz y eficiente desarrollo de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones”.

El objetivo o fin de la ley orgánica del presupuesto se orienta hacia la satisfacción de las necesidades públicas a partir de orientar los ingresos tributarios hacia la implementación de planes y programas destinados al bien común, para lo cual tiene como elemento determinante el principio de legalidad, lo cual resulta fundamental en un país como Guatemala en donde se ha tenido una historia vinculada al abuso de poder y libertad de criterio para las autoridades en función de la forma en que utilizan los recursos estatales, aunque los mismos haya sido utilizados para llevar a

cabo políticas pública que favorecen a un sector específico; por eso es que este principio es determinante para orientar al gasto público hacia el bien común.

Como se puede apreciar, no se trata de limitar el derecho estatal a realizar gastos, sino que los mismos deben estar determinados por el interés público y por el respeto a la legalidad, puesto que en la actualidad, los gobernantes no pueden llevar a cabo gastos libremente, sino que subordinarse a la ley y respetar los procedimientos que la Constitución Política y la ley orgánica del presupuesto le establece, siendo el Congreso de la República el órgano rector obligado legamente a establecer el monto de los ingresos y gastos, el hecho generador y los impuestos, arbitrios y tasas.

“En base al principio de representación popular la aprobación de los presupuestos por el Parlamento reviste la forma de Ley, convirtiéndose en un acto legislativo mediante el cual se establecen las preferencias populares respecto de los servicios públicos a prestar y de los recursos asignados. Mediante esta Ley se autoriza el montante máximo de los gastos que puede realizar el Ejecutivo durante un período de tiempo determinado; por eso es que la Ley de presupuestos obliga al Ejecutivo, tanto política como jurídicamente, a realizar los gastos para financiar unas finalidades preestablecidas durante el ejercicio presupuestario. Asimismo, en la Ley de presupuestos se incluyen determinadas normas relacionadas con los ingresos y gastos, así como con la política económica”.¹⁷

¹⁷ Garóz Pinzón, Byron Efraín. **Presupuesto público y su regulación legal**. Pág. 107.

Aunque formalmente el presupuesto público se expresa en un documento financiero donde se escriben los ingresos y gastos que el Estado tendrá en un ejercicio fiscal, el mismo significa un plan organizativo que expresa las operaciones del Estado en expresiones monetarias, con funciones económicas, políticas y técnicas.

“El presupuesto es uno de los principales mecanismos a disposición de la sociedad y del Estado para asegurar la transparencia y el control de los actos públicos. No sólo está regido por una consideración económica de eficiencia, sino que implica una jerarquía de prioridades o necesidades públicas. Al definir las líneas generales de sus proyectos de gasto y de su forma de financiamiento, el gobierno presenta una radiografía de la situación del sector público al tiempo que determina la escala de valores que utilizará para el desempeño de sus funciones”.¹⁸

Esto significa que el presupuesto es un documento que se elabora antes de entrar en vigencia, porque en el mismo se anticipan los ingresos y los gastos que el gobierno espera realizar durante un ejercicio, aunque debe tenerse en cuenta que los gastos se fijan, mientras que los ingresos se estiman; es decir, en el primer caso se establecen como obligaciones que deben cumplirse, mientras que en el segundo se consideran como una probabilidad que debe suceder.

“La política presupuestaria tiene como funciones el desarrollo y el uso de los ingresos y gastos estatales para la consecución de determinados objetivos. Entre

¹⁸ Ibid.

estos objetivos cuentan: el objetivo fiscal, es decir, la transferencia de los ingresos requeridos para financiar las funciones del Estado; el objetivo de la asignación eficiente, es decir, la corrección de la estructura de producción resultante del mercado; y el objetivo redistributivo, es decir, la modificación de la distribución del ingreso y los activos, por lo que los principales componentes del presupuesto público son los ingresos y los gastos”.¹⁹

Es de tener en cuenta que al estimar las posibilidades de los ingresos, las cuentas se estiman de acuerdo al tipo de recursos, puesto que los mismos se clasifican en ingresos corrientes e ingresos de capital, siendo los primeros, los que obtiene el Estado, a partir de los impuestos y las transferencias recibidas; mientras que los segundos se refieren a la venta de activos físicos, colocación de bonos o la recuperación de préstamos, entre otros; es decir, todo aquel ingreso que no provenga de impuestos, tasas o contribuciones.

Por otro lado o contrariamente, cuando se trata de los gastos estatales, los mismos son ordenados como gastos corrientes o capital; siendo los primeros aquellos que son necesarios para llevar a cabo el normal funcionamiento del gobierno, tales como el pago de salarios del personal, el gasto en la deuda pública, los alquileres de edificios donde funcionan dependencias públicas y otros; mientras que los de capital se les denomina así porque se refieren al aumento del patrimonio estatal, puesto que se utilizan para inversiones públicas, compra de inmuebles, maquinaria,

¹⁹ Peña Santana, Sofía. **Presupuesto y política pública**. Pág. 31.

estudios de pre y de factibilidad, que en su conjunto contribuyen a acrecentar los activos públicos estatales, municipales o de las entidades autónomas.

“La regla más clara para el presupuesto consiste en maximizar el bienestar social mediante la provisión de bienes y servicios públicos, minimizando el costo para proveerlos, lo que implica utilizar la forma de recaudación de ingresos menos distorsiva posible. En la práctica, la formulación del presupuesto es mucho más compleja. La mayor parte de los gobiernos calculan su presupuesto en base caja, es decir que se contabilizan los ingresos cuando se recaudan y los gastos cuando se realizan. Algunos contabilizan los pagos futuros, como los de seguridad social, como deuda pública. Este método se denomina devengado, puesto que las obligaciones se contabilizan cuando se conocen, es decir, antes de que se efectivice el pago”.²⁰

Como se puede apreciar, la actividad presupuestaria se relaciona con la estimación de lo que han de ser los gastos y los ingresos en un tiempo o periodo determinado, para lo cual su elaboración debe realizarse de manera objetiva, con el fin de no suponer un ingreso irreal ni llevar a cabo un gasto que se aleje de las posibilidades de financiarlo, aunque en la realidad política de los países como Guatemala, el presupuesto siempre ha estado desfinanciado, porque hay más gastos que ingresos, esa diferencia tiene un límite que está dado por las posibilidades de pagar las deudas que generan esos gastos a partir de las actividades productivas del país, puesto que si no se logra pagar por lo menos los intereses, sucede lo que se llama

²⁰ **Ibid.**

la quiebra del Estado, lo cual no es común pero si una posibilidad real, que aún cuando en la realidad no sucede porque perjudicaría a todo el sistema mundial, obliga a quienes se encuentran en esa situación a aceptar las condiciones que les establecen los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, conocido como FMI, puesto que para lograr sobrevivir deben alinearse a las exigencias de estas instituciones externas.

Por eso es que se debe tener en cuenta que al elaborar un presupuesto, los ingresos deben ser lo más próximo a los egresos, porque si no el Estado va a mantener cuentas deficitarias que tarde o temprano le van a afectar en sus decisiones de políticas públicas, tal como ocurrió en los países de América Latina en la década de los 80 y en el 2010 y hasta el presente a varios países de Europa, quienes han tenido dificultad de pagar los intereses que generan las deudas que obtuvieron para financiar sus presupuestos y han tenido que aceptar las condiciones que les han impuesto los organismos internacionales para poder seguir obteniendo financiamiento para pagar su gasto público.

El caso de Guatemala, en este mes de noviembre de 2015, se está llevando a cabo la discusión sobre el monto de los gastos del Estado, porque de acuerdo al Artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República el proyecto de presupuesto que debe regir para el ejercicio fiscal del año 2016, pero si el Parlamento no lo aprueba, regirá el presupuesto que fue aprobado para el año anterior o sea el de 2015, aunque se

permite que el mismo sea modificado o ajustado por el Congreso de la República; es decir que, si luego de las sesiones entre los representantes del organismo ejecutivo y del legislativo no se llega a ningún acuerdo y el pleno del congreso no aprueba la propuesta de presupuesto para el próximo año, el nuevo gobierno, electo el 25 de octubre del presente año, tendrá que comenzar a gobernar con el monto presupuestario que está rigiendo en el presente año, pues la ley es taxativa al establecer que si no hay una aprobación por parte del ente encargado de realizar esta acción legal, lo cual le corresponde al Congreso de la República, se debe mantener los gastos y las fuentes de ingreso que lo sustentan de acuerdo al presupuesto que está rigiendo en la actualidad.

La importancia del presupuesto se debe a que en el mismo se establecen los renglones de gastos que deben tener cada una de las dependencias públicas, lo cual incluye a las entidades descentralizadas y autónomas, por lo que es importante en el presente trabajo de tesis, pues para el funcionamiento del gobierno local, conocido oficialmente como consejo municipal, debe existir un presupuesto el cual debe tener garantizados la existencia de ingresos estatales para el cumplimiento de sus metas, por lo que antes de establecer los aspectos relacionados con los ingresos municipales, se debe describir el marco legal que rige a las municipalidades y su fundamento jurídico sustentado por el derecho municipal, los principios doctrinarios que le dan significado, tales como la autonomía municipal y la descentralización política.

CAPÍTULO III

3. Derecho municipal

En este trabajo se comprenderá que el derecho municipal se refiere al conjunto de estudio, análisis e interpretación de los principios doctrinarios y de la aplicación de las normas legales que regulan la conformación, la organización y el funcionamiento de los gobiernos que administran el municipio, conocidos como consejo municipal, el cual tiene definido por ley su jurisdicción y competencia administrativa, las cuales están determinadas por el área geográfica que conforma al municipio, lo cual le da una característica particular, porque, en principio, se convierte en la expresión política estatal más próxima a la población, en donde se establecen las relaciones de poder a nivel local, con las aldeas y caseríos existentes en su territorio.

“Esto quiere decir que el Derecho Municipal es una rama del Derecho Administrativo pero orientado hacia la relación del poder estatal en la circunscripción municipal, las normas que rigen el desarrollo de la administración pública del municipio, para lo cual indaga el origen del mismo, su situación actual y las perspectivas de cambio o evolución, según sus posibilidades de consolidación como institución de derecho y como ente institucional, como instrumento para la preservación de la democracia participativa ciudadana dentro del Estado”.²¹

²¹ Vásquez González, Pedro. **El municipio mexicano: nuevo nivel de gobierno**. Pág. 7.

Conforme este autor, se puede entender que el derecho municipal es parte del derecho administrativo público, teniendo dentro de su área de estudio, el origen y el desarrollo histórico del municipio como tal, estudiando su importancia en relación con la municipalidad, con el gobierno municipal, el cual como máxima autoridad, es el encargado de definir las políticas y acciones a favor de los habitantes del municipio, lo cual debe ser ejecutado por el Alcalde municipal, quien es, a su vez, el representante legal de la municipalidad; asimismo, el estudio municipal tiene en cuenta el tema de la autonomía municipal como uno de sus principales elementos en la relación con el poder estatal central.

3.1. Fuentes del derecho municipal

El Derecho municipal tiene como fuentes, aquellas que son indirectas y las que son directas; en el primer caso se refiere a las doctrinas sobre el poder público y la administración estatal, así como la legislación de otros países relativos a normar las funciones del municipio; mientras que las segundas se refiere principalmente, en el caso de Guatemala a la legislación vigente que le determina su origen, sus funciones y atribuciones, así como la jurisprudencia que se ha creado a partir de la confrontación de la ley con la realidad, en donde la corte de constitucionalidad establece tres fallos contestes sobre el tema, aunque es de señalar que la ley le otorga la potestad a esta corte de apartarse de su propia doctrina aunque ya exista jurisprudencia, lo cual es parte de adecuar al derecho a las realidades, puesto que lo definido en sentencia firme en una época puede ya no ser adecuado en otra.

En el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 134 regula que el municipio actúa por delegación del Estado y que la autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.

Asimismo, dicho Artículo establece como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- "a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y

- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo”.

La autonomía le permite al municipio establecer niveles de relación pero no de subordinación frente a los órganos centralizados de la administración pública con el fin de alcanzar los objetivos generales establecidos en la Constitución Política al Estado, puesto que al actuar en delegación estatal, se trata de orientar las políticas generales a las características propias de cada municipio, lo cual deben conocer los integrantes del consejo municipal y el alcalde.

“La Constitución se constituye en la fuente por excelencia del derecho en general y del derecho municipal en particular, dado que, en cuanto es derecho positivo y vigente, constituye la base de todo Estado constitucional y democrático de derecho y la razón de esta idea radica en el hecho de que el orden jurídico y político, se halla constituido por una superestructura integrada por distintas normas jurídicas que se ordenan en diversos niveles, lo cual técnicamente significa la existencia de una jerarquía normativa que es esencial en la estructura jurídica estatal y que son aplicables al ámbito municipal, a efecto de establecer la situación y jerarquía normativa de las normas municipales”.²²

Asimismo, el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, establece en el Artículo 2 que: “El municipio es la unidad básica de la

²² Ibid.

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”.

La importancia de este Código Municipal es que en el mismo se destaca el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la población guatemalteca, especialmente en aquellos municipios de mayoría indígena, lo cual permite afirmar que su redacción tuvo en cuenta realidades que códigos anteriores no habían integrado como parte de su normativa, siendo esta incorporación importante, porque al establecer los aspectos socioculturales de las comunidades se presta un mejor servicio municipal.

3.2. Relaciones del derecho municipal con otras ramas del derecho público

El derecho constitucional, por su misma razón de ser como fundante de los demás derechos, mantiene relaciones directas con todas las demás especialidades, debiendo evidenciarse que hay una vinculación de éste con el Derecho administrativo en general y con el derecho administrativo municipal en particular, puesto que los fundamentos jurídicos de aquél, le sirven a éste último para obtener los principios y fundamentos que le orientan en el manejo y cuidado de los recursos y fondos públicos municipales, así como para la organización, desarrollo y mantenimiento en la prestación de los servicios públicos en el municipio,

estableciendo inclusive las clases de responsabilidades que pueden surgir durante la administración de dichos recursos públicos; en otras palabras, el derecho constitucional es la fuente jurídica de donde surgen las normas fundamentales que determinan la actividad de la administración municipal.

Por aparte, existe una relación jurídica entre el derecho municipal con el derecho penal, puesto que en este se encuentran los principios básicos que rigen la acción punitiva del Estado, así como también señala los lineamientos generales respecto a las posibles conductas delictivas en que podrían incurrir los servidores públicos municipales durante el ejercicio de sus funciones.

El derecho municipal mantiene una estrecha relación con el derecho tributario, puesto que a partir de la recaudación de impuestos, desde la administración central o desde el municipio, éste cuenta con ingresos para llevar a cabo los gastos necesarios para cumplir con sus obligaciones; además, el derecho tributario es el que define los criterios legales y técnicos para realizar los gastos del erario público municipal, así como las sanciones si no se cumple con sus normas.

“Hay una relación con el derecho procesal, ya que todos los derechos inherentes a las personas, cuya vulneración y posterior reclamo por la víctima provocará la acción de la justicia, están precisamente inscritos dentro de los aspectos objeto de estudio del derecho procesal administrativo, que tiene por objeto establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo aplicable en el

sector público, a fin de hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición, regulando la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados; en otras palabras establece las líneas directrices que se deben seguir para lograr el resguardo y efectiva protección de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de los administrados frente a los poderes de la administración pública municipal”.²³

En el caso de Guatemala, todo lo relativo al contencioso administrativo, se encuentra regulado en la ley de lo contencioso administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República, la cual no siendo objeto de estudio de esta tesis no se analizará, pero la misma es la que le permite al ciudadano enfrentar legalmente lo que considera un quebrantamiento de sus derechos como administrados, debiendo agotar la vía administrativa antes de poder ejercer alguna acción y su derecho de petición en los tribunales de justicia.

3.3. El municipio

“El Municipio se remonta a las épocas más antiguas y ciertamente es largo el proceso de su evolución, teniendo como fundamento las relaciones humanas de vecindad. En este sentido, las necesidades surgidas de la convivencia social de los seres humanos, y la necesidad de satisfacerlas, impusieron en las organizaciones primitivas la necesidad de organizar un gobierno local propio, que tenga una

²³ **Ibid.** Pág. 13.

jurisdicción territorial limitada a la pequeña población, villa o ciudad de que se trate”.²⁴

Esto quiere decir que se puede entender el surgimiento del municipio como resultado del carácter social de las personas, lo cual le permite crear lazos de familiaridad y de vecindad, con lo cual se establece en un territorio determinado, convirtiéndolo en un medio para la convivencia con sus semejantes a través de la construcción de viviendas, luego con el tiempo llega a formar una población, sea concentrada o tal vez dispersa en pequeños grupos humanos, pero siempre relacionados entre sí, donde tiene mucho peso el parentesco, la proximidad espacial y la creación de costumbres comunes, lo cual les hace que surja la búsqueda de beneficios mutuos o la solución de necesidades que surgen de esa convivencia en ese espacio determinado durante un largo tiempo.

“El municipio, desde su surgimiento, se distingue de cualquier otra forma de organización, por tener un carácter eminentemente local, y se caracteriza por ser una comunidad de familias establecidas en un determinado territorio donde existen las relaciones de vecindad, amistad y solidaridad entre sus componentes, quienes persiguen en forma conjunta fines y propósitos de beneficio colectivo. Se puede agregar también, que allí donde se forma un núcleo de población por la reunión de varias familias, nacen inmediatamente muchas necesidades colectivas comunes:

²⁴ **Ibid.** Pág. 19.

vivienda, agua, provisión de alimentos, luz, y la existencia de una autoridad que tenga la capacidad suficiente de dirigir las acciones favorables a todos”.²⁵

De acuerdo a los autores estudiados, el municipio es una figura que surge de manera inmediata a la tribu y como el germen del Estado, puesto que las familias que fueron agrupándose tribalmente, a partir de la identificación del parentesco y la proximidad como vecinos, luego se fueron apropiando del sentido geográfico de un territorio y posteriormente se fueron asignando formas rudimentarias de autoridad para que pudieran convivir armoniosamente todas las familias en ese ámbito territorial que se fue consolidando como propio.

“Entre las agrupaciones humanas civilizadas, como son la familia, y el Estado, como una entidad intermedia se encuentra el municipio, de ahí que éste se considera como el origen del Estado, por ser la forma más primitiva de organización social civilizada. Sobre esta base, y acudiendo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, podemos aclarar nuestras ideas para comprender que el Municipio es el conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento (sinónimo de Municipalidad)”.²⁶

El concepto y la definición de municipio no surge como resultado de esa agrupación entre tribus, sino que es la pertenencia a un territorio y la identificación como

²⁵ Madrazo, Jorge. **La reforma municipal en la constitución**. Pág. 109.

²⁶ **Ibid.**

habitantes del mismo, puesto que es hasta la época romana cuando se le designa con ese nombre y luego los españoles le fueron dando una connotación legal especial la cual aunque ha variado su nombre en la ley, porque en la época de la colonia se le denominada cabildo, su sentido no ha sido cambiado.

“El Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como tal, porque es la ley la que le da el carácter y la que señala sus requisitos, así como su forma de ser, teniendo en cuenta que aun y cuando algunas agrupaciones vecinales puedan reunir las características de municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley, puesto que su existencia es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud.”²⁷

Es decir, que hasta que una ley le establece su naturaleza jurídica y el ámbito de gobierno que ejercerá, sus atribuciones y la forma en que se integra, así como la relación entre la autoridad municipal y la estatal, es que existe el municipio como tal, pues como señala el autor, mientras no exista su reconocimiento legal, aunque exista una población que se identifica con un territorio determinado e incluso que más condiciones económicas y más población que un municipio legalmente estatuido, no puede tener este carácter porque la ley no se lo ha otorgado, ni le ha permitido definirse como tal y por lo tanto sigue siendo solo población y territorio.

²⁷ MacDonald, Agustín. **Gobierno y administración municipal**. Pág. 57

Como uno de los aspectos centrales del municipio es que el mismo es un ente autónomo que siendo parte del Estado, puede definir sus políticas de desarrollo municipal que atiendan las necesidades locales o específicas de la circunscripción territorial dentro de la cual ejerce jurisdicción y competencia.

De igual manera, la existencia del municipio, regulado en ley, se da porque tiene un territorio determinado, una población y una autoridad municipal que ejerza el gobierno sobre ese territorio y la población.

“El Territorio, es el lugar físico de asentamiento, la base territorial de la comunidad. Sin territorio no puede haber municipio, considerando que la proximidad de las viviendas asentadas en un determinado espacio geográfico, supone la existencia de una superficie compacta, es decir que la ubicación geográfica del municipio, delimita su jurisdicción. En este sentido, se entiende que el Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático”.²⁸

Es de tomar en cuenta que la es tan importante como el territorio, puesto que sin ésta de nada sirve la existencia de un municipio puesto que el conglomerado humano, es la razón de ser de éste, por lo que los gobiernos locales existen para satisfacer las necesidades de la gente que está en su jurisdicción.

²⁸ Ibid.

“La Población, que tiene la misma importancia que el espacio geográfico. La población como elemento humano, está integrada por los miembros de la comunidad vecinal: aldea, villa o ciudad. Por lo tanto, el municipio es esencial y universalmente un núcleo de vecinos, un núcleo social de vida humana. Ciertamente la familia solo comprende un cuadro mínimo de relaciones privadas, en cambio el municipio es la sede más amplia de las relaciones de carácter público que ligan a muchas familias residentes en un mismo lugar y a las cuales presta servicios colectivos complementarios”.²⁹

El tercer elemento, complementario de los dos anteriores, pero también importante se refiere a la autoridad o gobierno municipal quien es el encargado del ejercicio del poder fundado en el derecho que se encuentra regulado en Constitución Política y las Leyes, especialmente el código municipal el cual le asigna funciones específicas y define los órganos a través de los cuales ejercerá sus actividades sobre esa población y la circunscripción territorial asignada legamente.

Es importante establecer que el gobierno municipal en Guatemala le corresponde con exclusividad al concejo municipal, el cual se integra por el alcalde que lo preside, concejales y síndicos municipales, los cuales tienen a cargo todo lo relativo a la administración pública municipal, el cuidado de la integridad de su patrimonio, la garantía de los intereses del municipio sobre la base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos y conforme a la disponibilidad de recursos.

²⁹ Ibid. Pág. 59.

Asimismo, el Artículo 35 del Código Municipal establece como competencias generales del Consejo Municipal las siguientes:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;

- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos;
- k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no;
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente;

- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) 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;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio; y,

z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

Como se puede apreciar, el Código Municipal le establece 26 grandes tareas al Consejo Municipal, lo cual de manera inmediata refleja la amplia importancia que tiene la administración pública municipal, para el adecuado ejercicio del poder político y estatal desde el poder local; sin embargo, llama la atención algunas atribuciones como las relativas al ordenamiento territorial y el catastro municipal, puesto que estas tareas son eminentemente técnicas, además que deben coordinarlas con el Registro de Información Catastral –RIC-, para evitar la duplicidad de datos y el conflicto territorial entre las poblaciones.

Asimismo, dentro de sus atribuciones, las más delicadas son las relativas a la fijación de las rentas de los bienes municipales, así como el requerimiento de creación, modificación o supresión de arbitrios; así como La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio, puesto que en esos casos, junto con las asignaciones presupuestarias establecidas por ley, son los ingresos que las municipalidades obtienen para cumplir con el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales.

“En este sentido, un gobierno municipal, para el normal desarrollo de las actividades que la Constitución y las Leyes le asignan, debe poseer conocimiento de los

problemas locales y urgentes del municipio, interés por su pronta solución de acuerdo a un orden de prioridades, asesoramiento técnico en una tarea compleja, rapidez y libertad de decisión para intervenir en forma inmediata dentro del ámbito del municipio, contacto con la población para tener su colaboración, financiamiento suficiente para llevar adelante sus actividades, y responsabilidad ante la propia comunidad que lo ha erigido como tal para regir los destinos de todo el municipio”.³⁰

De igual manera, es importante resaltar que para la preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres, el Consejo Municipal debe llevar a cabo una convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales, lo cual es el mecanismo idóneo para fomentar la participación ciudadana.

El Artículo 8 del Código Municipal se establece los elementos esenciales del municipio siendo estos los siguientes:

- “a) La población.
- b) El territorio.

³⁰ **Ibid.** Pág. 60.

- 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.
- g) El patrimonio del municipio.

Lo interesante de este artículo es que diferencia a la población de la comunidad organizada, lo cual implica que le asigna dos categorías diferencias a los vecinos, puesto que en el primer caso se refiere a todos los vecinos que habitan en el territorio jurisdiccional del municipio, mientras los segundos, siempre son vecinos, pero tienen como nota diferencial que se han organizado en asociaciones comunitarios u otras formas tradicionales de organización propias de la comunidad.

Es importante establecer que la capacidad económica definida en ese artículo, así como el patrimonio municipal, están en relación directa con la cantidad de habitantes y los recursos naturales existentes en la comunidad, puesto que estos son aspectos para asignar ingresos provenientes de los impuestos como el Impuesto al valor agregado, el impuesto único sobre inmuebles y el situado constitucional del diez por ciento, regulado en el Artículo 257 de la Constitución Política, lo cual se convierte en la principal fuente de ingresos municipales, puesto que los recursos financieros obtenidos de los arbitrios o tasas municipales son muy escasos.

Asimismo, resulta necesario resaltar que así como la autoridad municipal tiene obligaciones hacia los vecinos, especialmente vinculados con la satisfacción de las necesidades básicas como el abastecimiento domiciliar del agua, construcción y mantenimiento de caminos, regular el transporte de pasajeros, entre otros; así también los habitantes del municipio, tienen deberes y obligaciones particulares en sus relaciones con la municipalidad, tales como el pago de su boleto de ornato, las tasas legalmente establecidas y, por supuesto, los impuestos, sea que los cobre el municipio o todavía lo haga la superintendencia de administración Tributaria; así como cumplir la legislación municipal, así como las ordenanzas emitidas por el consejo municipal.

Asimismo, es de describir los aspectos centrales sobre los cuales está mandatado el consejo municipal, que es lo relativo a sus atribuciones, siendo las más importantes de ellas la prestación de servicios y la realización de obras municipales, los cuales deben ser parte de la planeación municipal, que ha logrado un importante avance en los tiempos modernos, porque se han creado las oficinas técnicas.

3.4. Servicios y obras municipales

La planeación urbano municipal del desarrollo, es el resultado de procedimientos establecidos legalmente, con el fin de lograr un crecimiento ordenado de las áreas urbanas del municipio y del territorio municipal; en otras palabras, la planeación urbana se orienta al ordenamiento del territorio municipal, dentro de las ciudades,

tanto la principal que es la cabecera municipal, como en las secundarias vinculadas al centro político y económico de las aldeas.

“En varios países, encontramos municipios con una estructura urbana que corresponde a un sólo centro de población, generalmente la cabecera municipal, que se ha expandido sobre otros poblados formando una extensión urbana continua y que concentra un alto porcentaje de la población municipal. En este caso, la estrategia de planeación urbana tendrá un carácter intraurbano, esto es, al interior de ese centro de población. Existen municipios cuya estructura urbana está constituida por dos o más centros urbanos interrelacionados, por lo que es necesario establecer un sistema urbano de ciudades y pueblos, que permita la organización territorial. Esta modalidad supone adicionalmente la estrategia interurbana”.³¹

Esta relación entre lo inter e intra urbano es necesario porque el crecimiento de los centros municipales se relaciona con el conjunto de actividades de la ciudad, tanto en su actividad económica vinculada a la industria y los servicios privados, como a la vivienda, el transporte, la infraestructura vial, así como las interrelaciones de todos ellos entre sí.

El grado de diversificación y especialización de estos elementos depende de dos factores principales: el tamaño de la concentración, en términos de población, y su importancia relativa en el contexto local, regional y según el número y tipo de

³¹ **Ibid.** Pág. 61.

funciones que se realizan en cada una y el tamaño de su área de influencia, porque si es un municipio con escasa o nula industria o actividad extractiva o explotación de recursos naturales, su dependencia de las asignaciones presupuestarias del erario nacional, se vuelve fundamental, siendo muy limitadas las posibilidades que tiene la autoridad municipal de fomentar el desarrollo desde su propia dinámica municipal.

“Entendido como proceso, el desarrollo urbano constituye el encadenamiento dinámico de obras y acciones que, de acuerdo a planes, convierten que el fenómeno del crecimiento y desarrollo de los centros de población urbanos y rurales sea ordenado, armónico y congruente con el desarrollo general. Dichas acciones se orientan a la formulación de instrumentos legales y administrativos; obtención de recursos fiscales y financieros; creación o apoyo a las instituciones para la administración de la adquisición y desarrollo de la tierra; desarrollo integral de los servicios básicos; administración del uso del suelo urbano; protección de los ecosistemas y participación de la comunidad, entre otros”.³²

Como un elemento integrante del desarrollo general, el crecimiento urbano tiene estrecha relación con todos los elementos físicos, económicos y sociales, a partir que se busca un equilibrio razonado entre ellos, para lograr el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento, las cuales, mientras más crecen más demandas de servicios

³² **Ibid.** Pág. 62.

públicos municipales enfrentan y si ese crecimiento se manifiesta en una ampliación de las áreas urbanas en perjuicio de las rurales, también debe contemplar medidas de protección ambiental y ordenamiento de la presión social sobre el ambiente, para evitar desastres naturales como los que han ocurrido en varios lugares, donde se autorizó la construcción de vivienda o simplemente fue invadido el terreno para construir casas precarias y luego resulta que la población está en riesgo de desastres como derrumbes y soterramientos, como los ocurridos en la colonia El Cambray, en jurisdicción del municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala en octubre de 2015.

El mecanismo técnico para alcanzar esos propósitos son los planes de desarrollo urbano, conocidos también como planes de ordenamiento territorial, los cuales son el conjunto de lineamientos orientados hacia el cumplimiento de los objetivos previstos de guardar armonía entre el crecimiento urbano y la protección del entorno ecológico en todo el territorio, con lo cual se logra la conservación, el mejoramiento y el crecimiento ordenado de los centros de población.

“Por tanto, los planes municipales de desarrollo urbano deben contener:

- I.- La descripción y análisis de la situación y tendencias de:
 - a) El medio físico, recursos naturales y usos del suelo del territorio municipal.
 - b) Las características de la población y su distribución territorial.
 - c) La ubicación de los centros de población urbanos y rurales y su relación con las actividades productivas y económicas.

- d) La infraestructura, viabilidad, equipamiento, servicios y viviendas existentes y sus necesidades.
- e) La localización, características y estado de conservación y deterioro de las áreas naturales, en general.
- f) La identificación de los principales problemas de desarrollo urbano, relacionados con la contaminación ambiental”³³

La planeación urbana municipal implica la relación entre el crecimiento poblacional, de la creación de bienes y la prestación de servicios, el aumento de la oferta de entretenimiento como centros comerciales y demás aspectos vinculados con más personas viviendo en el municipio, puesto que a mayor cantidad de vecinos y sus descendientes más demanda de servicios públicos municipales domiciliarios, industriales y comerciales, lo cual también implica una ampliación horizontal de los centros urbanos, al crearse nuevas colonias en desmedro de las áreas rurales donde ha predominado la existencia de bosques u otro tipo de flora y fauna, por lo que todos estos elementos deben preverse para que no se genere un crecimiento desordenado y con grave impacto ambiental.

Asimismo, las bases para crear un plan de ordenamiento territorial a nivel del municipio conllevan los aspectos siguientes:

- El señalamiento de los objetivos, estrategias y políticas del plan para conformar el sistema municipal de centros de población, de acuerdo al

³³ Del Río Valverde, Juan. **Administración municipal**. Pág. 35.

crecimiento demográfico esperado, determinándoles los niveles de servicios correspondientes y ampliar las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de cobertura municipal y las vías de comunicación de enlace interurbano.

- Consolidar o concentrar los centros de población rurales e impulsar, consolidar o controlar el crecimiento de los centros de población urbanos, aprovechar, conservar, proteger y restaurar las áreas y recursos naturales, así como preservar la calidad del ambiente.
- La zonificación general del territorio del respectivo municipio para su ordenamiento urbano y ecológico”.³⁴

En el caso de Guatemala, para que se lleve a cabo la planificación, el Artículo 95 del Código Municipal regula la existencia de una oficina municipal de planificación, la cual tiene que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos del municipio, para lo cual tiene como atribuciones, según el Artículo 96, las siguientes:

- “a) Cumplir y ejecutar las decisiones del Concejo Municipal en lo correspondiente a su responsabilidad y atribuciones específicas.
- b) Elaborar los perfiles, estudios de pre inversión, y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas.

³⁴ Ibid.

- c) Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales.
- d) Mantener actualizado el registro de necesidades identificadas y priorizadas y de los planes, programas y proyectos en sus fases de perfil, factibilidad, negociación y ejecución.
- e) Mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva con que cuenta cada centro poblado; así como de la cobertura de los servicios públicos de los que gozan estos;
- f) Asesorar al Concejo Municipal y al Alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas.
- g) Suministrar la información que le sea requerida por las autoridades municipales u otros interesados con base a los registros existentes.
- h) Otras actividades relacionadas con el desempeño de su cargo y aquellas que le encomiende el Concejo Municipal o el Alcalde.
- i) Mantener actualizado el catastro municipal”.

Estas oficinas técnicas que se han creado por ley, permite que los consejos municipales, puedan tener especialistas para la elaboración de sus planes de desarrollo municipal, como una herramienta que les permite disminuir o, idealmente, evitar los problemas que se derivan de la falta de equilibrio entre los aspectos físicos, relacionados con el crecimiento de las cantidad de viviendas, edificios e infraestructura vial; económicos, la existencia de más fábricas, más centros

comerciales, entre otros y sociales (más población habitando en el municipio), , sino además les permite tener una visión de largo plazo con el objetivo de prepararse ante los desajustes que se generen a partir de la dinámica socioeconómica del propio municipio o como resultado del crecimiento de municipios aledaños o por conflictos existentes en estos, lo cual obliga a la gente a migrar hacia un lugar más seguro para vivir.

Así pues, ha resultado una decisión muy importante que se estableciera la creación de las oficinas de planificación, porque le permite a los consejos municipales tener planes de desarrollo que incluso pueden ser regionales, pues el código municipal vigente autoriza la mancomunidad de municipalidades, por lo que se esperaría la formulación de planes estratégicos de ordenamiento territorial de varias jurisdicciones que permita ir desarrollando un mejoramiento de la calidad de vida urbana, sin afectar a la población que vive, por necesidad o por decisión, en las áreas rurales pero dentro de la jurisdicción municipal.

CAPÍTULO IV

4. Daños financieros subyacentes para la municipalidad de Dolores al haberse creado el municipio de El Chal

Las reivindicaciones de las aldeas por convertirse en municipio se debe a la falta de atención de las autoridades municipales de la jurisdicción en la cual se encuentra la aldea, desatención que se vuelve aguda debido a las distancias entre la cabecera municipal y la aldea; asimismo, como segundo aspecto se puede encontrar que no existe afinidad entre la aldea separatista y la cabecera municipal, por razones históricas, culturales o geográficas, que determinan el deseo de los habitantes de la aldea de crear su propio municipio.

El tiempo que lleva la desmembración de la aldea del municipio de donde pertenece para convertirse en un nuevo municipio, puede llevar años, si a la gente le mueve un arduo interés por lograr elevar su categoría, no les importa esperar ni realizar la infinidad de trámites, que incluyen cabildeos políticos para lograr sus fines, aunque eso implique llevar a cabo gastos constantes de tiempo y recursos económicos, los cuales en muchos casos se desconoce quién los aporta.

El procedimiento de creación de un municipio se encuentra establecido en el Código Municipal, Artículos que serán transcritos y descritos, para tener una idea del trámite, así como establecer un contexto legal que fue el que le permitió a la aldea El

Chal, dejar de ser aldea de la municipalidad de Dolores y convertirse en un municipio más del departamento de Petén.

Es de hacer notar que el Artículo 224 de la Constitución Política establece el criterio constitucional que le da sentido a la creación de nuevos municipios, puesto que aún cuando no lo regula de manera directa, el tercer párrafo establece que: “cuando así convenga a los intereses de la nación, el congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

El Artículo 26 del Código Municipal regula que: “Para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requiere la solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el diez (10%) por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o modificación. Dicha solicitud se formalizará ante la Gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquél en el que esté la mayor parte del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan y que se llenen los demás requisitos a que se refiere el Artículo 28 de este Código”.

El trámite para iniciar un expediente que permita crear un nuevo municipio, a partir de la desmembración de una aldea de uno ya existente es fácil, puesto que no se le requiere a las personas que lo están solicitando ningún requerimiento limitativo para

este ejercicio de libertad de petición, en todo caso, de lo que se trata es que cumplan con los requisitos que se les solicita deben acompañar en su primer escrito donde solicitan dejar de pertenecer a una jurisdicción municipal determinada para tener su propia autoridad, su territorio y la población sobre la cual regirá el nuevo ente municipal a crear.

Mientras que el Artículo 28 regula que: “La creación de un municipio requiere:

- a) Que tenga diez mil (10,000) habitantes, o más;
- b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites de territorio del nuevo municipio;
- c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando;
- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio;
- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante; y,
- f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de

Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

Es importante señalar que la circunscripción del municipio que se quiera crear, deberá estar únicamente en el ámbito de un solo departamento; es decir que no se acepta que quede entre dos jurisdicciones departamentales; asimismo es importante establecer que en el mencionado artículo no se explica la manera en que se debe demostrar las posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, puesto que estos aspectos son muy subjetivos, especialmente el último, porque la cultura es algo que no es medible.

En el caso de los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales, si es viable, puesto que a partir de establecer las actividades económicas y los recursos naturales que se están explotando en la aldea se puede establecer los ingresos que percibirá el municipio; en este caso, también es importante resaltar que se exige como requisito fundamental que la existencia del nuevo municipio no haga inviable el anterior del cual se desmembra, al regularse que la asignación de la circunscripción municipal a la nueva entidad múnicipe, no debe perjudicar los recursos naturales y financieros esenciales del municipio del cual se está separando.

Son precisamente estos aspectos; es decir los daños posibles al municipio existente, lo que genera la oposición al proceso de creación de municipios, puesto que de

acuerdo a la importancia poblacional de la aldea en relación al total del municipio o la importancia económica en relación al municipio, así es la oposición a que deje de ser parte de la jurisdicción municipal donde se encuentra o bien, también puede darse que haya rechazo a su creación debido a existencia de conflictos de tierras entre municipios.

“En definitiva, no es suficiente la aprobación de nuevos municipios, las transferencias de recursos financieros desde el gobierno central; sino debe acompañarse de apoyo de las instituciones para la organización de la nueva Municipalidad, en la creación de la Dirección Municipal de Planificación y ante todo la asesoría en el diseño de un plan de desarrollo del nuevo municipio en el mediano y largo plazo. Esto lleva a recomendar que la creación de municipios, debe responder a la implementación de una política de administración territorial eficaz en Guatemala que viabilice la integración de territorios, poblaciones y de actividades económicas hacia el desarrollo. Actualmente existen municipalidades o gobernaciones que tienen jurisdicción sobre áreas integradas por miles de kilómetros que hacen inviable la dotación de servicios básicos adecuados a sus respectivas poblaciones”.³⁵

Es decir que, aunque una aldea logre convertirse en municipio esto no le garantiza que logrará mejorar las condiciones en las que se encontraba antes de dejar de

³⁵ Martínez López, José Florentín. **Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI**. Pág. 5.

pertenecer al antiguo municipio, sino que debe tener las condiciones subjetivas, como personal capacitado para llevar a cabo las tareas de administración municipal, planificación urbana, gestión de los recursos económicos, ordenamiento territorial y, sobre todo, suficientes recursos financieros que le permitan cubrir las necesidades básicas de la población, así como llevar a cabo la inversión social necesaria para tener patrimonio municipal y contribuir al desarrollo de su población.

4.1. Los municipios de Dolores y El Chal, del departamento de Petén

Para contextualizar la ruptura política-administrativa del nuevo municipio de El Chal, de lo que es el municipio de Dolores, se hará referencia a los aspectos económicos de esta municipalidad, para determinar si se afectó las arcas municipales con el desmembramiento de la aldea El Chal para convertirse en municipio.

En relación a los aspectos económicos: “La población de Dolores vende sus excedentes de granos básicos en la Capital; Las principales tiendas o centros de comercio están asentados en la cabecera Municipal, tanto para los diversos artículos manufacturados, como para la compra y venta de granos básicos, que constituye la principal fuente de ingresos de los campesinos que durante ocho meses del año mantienen activo el negocio de venta de granos en las bodegas de la población”.³⁶

³⁶ Gamboa Rivas, Carlos Alfredo. **Diagnóstico socioeconómico, potencialidades productivas y propuestas de inversión.** Pág. 57.

La economía de este municipio es de sobrevivencia, puesto que no destaca en ningún momento la existencia de grandes industrias de cualquier tipo, en todo caso únicamente las artesanales que no le dan mucho valor agregado a sus productos ni requieren mano de obra aparte de la misma familia, tan es así que su transporte público todavía se realiza desde las aldeas principalmente en camiones, teniendo únicamente el servicio de una ruta extraurbana para sus viajes hacia la capital y departamentos aledaños, teniendo en ambos casos el problema que no hay disponibilidad de horarios para el traslado de los pasajeros sino únicamente rutas determinadas en una hora de la mañana y en la tarde.

“El municipio de Dolores continua siendo dependiente de la agricultura, la cual constituye la base de su economía, ya que es un pueblo campesino y agricultor. Los métodos que se usan en la agricultura son los mismos de nuestros antepasados: tumba, roza, quema y siembra con macana, todo esto en una forma primitiva. Aproximadamente el 70% de la población se dedica a la siembra y cultivo de granos básicos, el 20% a la crianza de ganado vacuno y caballar y el 10% restante al comercio en menor y mayor escala”.³⁷

Como buena noticia se ha de informar que la producción de granos básicos sobrepasa la necesidad de consumo de la población; sin embargo, los excedentes que logran son vendidos en las bodegas y centros de compra de los intermediarios, quienes los comercializan en la ciudad de Guatemala, por lo que el productor no

³⁷ Ibid.

recibe todos los beneficios que pudieran ser posibles de ser él quien vendiera directamente a los compradores finales.

“Se calcula en 250,000 quintales de maíz y 25,000 de frijol, la producción de granos básicos en la cabecera municipal de Dolores y los caseríos al oriente de la cabecera; además, se cultivan en poca escala tomate y hortalizas, además de los cultivos tradicionales se producen plátanos, bananos, cítricos pepitoria, calabazas, sandía y otras, pero en muy poca cantidad”.³⁸

En el municipio también se lleva a cabo la actividad ganadera en detrimento del ambiente, porque las tierras peteneras no son aptas para la ganadería; sin embargo, en la actualidad, se ha incrementado la producción ganadera.

Un dato interesante y positivo para el crecimiento económico de la población del municipio de Dolores es que: “Según el informe de Instituto de Antropología e Historia –IDAEH- de mayo de 1992, en Dolores existen 7 sitios arqueológicos. De los sitios de Dolores reportados con vigilancia de parte del IDAEH se cuentan Ixkún, Sacul, El Chal e Ixtontón. En el municipio de Dolores existen cerca de 80 sitios arqueológicos, por eso es que a Dolores podría llamársele El Museo de Cielo Abierto, ya que a cualquier lugar que se llegue hay bellezas naturales que admirar, así como, los vestigios de la Cultura Maya, y lo que se llama el Patrimonio Cultural. Entre los lugares culturales de mayor importancia turística tenemos los sitios

³⁸ **Ibid.** Página 58.

arqueológicos: Ixcum, Ixtontón, Sacul, El Chal, Currucuitz, la iglesia antigua de Dolores”.³⁹

Aún cuando se posea esta riqueza cultural, uno de los aspectos negativos es que hasta el presente el Gobierno de la República ni la Municipalidad de Dolores, han llevado a cabo un plan estratégico para fomentar el turismo nacional e internacional hacia estos sitios arqueológicos, los cuales aunque son visitados, no tienen suficientes visitas, porque no cuenta con la infraestructura turística que permitiría ampliar los ingresos de la comunidad a partir de agregársele valor económico y social al entorno donde están los sitios arqueológicos para beneficio de las comunidades circunvecinas a los mismos, por lo que los beneficios económicos obtenidos por la existencia de estos sitios no son significativos en la economía del municipio, lo cual es un desperdicio para la población.

Por aparte, sobre el municipio de El Chal existe la información siguiente:

“El Chal es un pueblo que forma un pequeño territorio dentro del cual se encuentra localizado el sitio arqueológico denominado también El Chal. El sitio está emplazado en la sabana central de Petén, en un área bien drenada no sujeta a inundaciones estacionales; está a 40 kilómetros de distancia de la cabecera departamental de Flores”.⁴⁰

³⁹ **Ibid.**

⁴⁰ Chocón, Jorge. **Excavaciones en la plaza noroeste de El Chal, Dolores, Petén.** Pág. 22.

Aparte de vincular el nuevo municipio con el sitio arqueológico, el pueblo no existe sin ese referente histórico, relacionado con la cultura maya; sin embargo, mediante Decreto 5-2014, el Congreso de la República aprobó la creación del municipio de El Chal, convirtiéndose el mismo en el municipio número 14 de Petén y en el número 337 de la nación.

“El Chal comprende 36 comunidades y tendrá aproximadamente 13 mil habitantes, en un área de 957 kilómetros cuadrados. Colindará con Dolores y Santa Ana, municipios de los que se desprendió, y con San Francisco, Poptún y Sayaxché”.⁴¹

De acuerdo a los vecinos que llevaron a cabo los trámites para la creación de ese municipio, lo hicieron debido a que las necesidades del lugar se incrementaban cada año y la municipalidad de Dolores le asignaba pocos recursos, por lo que esperan lograr mejorar los servicios públicos como el alcantarillado, la electricidad y el asfalto de calles.

Para garantizar el ejercicio de la administración del nuevo municipio, el ministerio de gobernación nombró provisionalmente a ocho integrantes del consejo municipal, para que se hagan cargo del gobierno, hasta que asuman el 14 de enero de 2016 las autoridades ediles electas el 6 de septiembre de 2015, lo cual implica la primera corporación administrativa electa en este nuevo municipio, puesto que los que están administrando provisionalmente no los eligió la población.

⁴¹ Ibid.

4.2. Daños financieros subyacentes para la municipalidad de Dolores al haberse creado el municipio de El Chal

Como se mencionó, el municipio de Dolores no es uno de los que tenga mayor importancia económica en el departamento de Petén, sino que es parte del conjunto de municipios que se pueden catalogar como pobres o que requieren de los ingresos obtenidos a través del situado constitucional del 10% y el porcentaje que le corresponde de acuerdo al numeral 1 del Artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27-92 del Congreso de la República, puesto que de la aplicación del Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI–, no obtiene muchos recursos, tampoco de los arbitrios municipales, pues sus actividades económicas son limitadas, tampoco tiene riquezas naturales, como el caso de petróleo u oro que le permitan obtener una regalía por la extracción de estos productos.

El Chal era aldea del municipio de Dolores, su único atractivo era y sigue siendo la existencia de un sitio arqueológico, que tiene prestigio pero que no ha sido desarrollado lo suficiente como para ser considerado una fuente de importantes ingresos municipales, como lo es Tikal para el municipio de Flores, siempre en Petén.

Esta realidad determina que se pueda argumentar que no existen daños financieros subyacentes para la municipalidad de Dolores al haberse creado el municipio de El Chal, puesto que esta aldea no era la principal fuente de recursos financieros para la

municipalidad de Dolores, sino que como se menciona los situados constitucionales y los porcentajes del IVA que regula la ley.

Esta argumentación sobre la ausencia de daños económicos para la municipalidad de Dolores por el hecho de haberse creado el nuevo municipio de El Chal, también se puede comprobar a partir que el situado constitucional del diez por ciento regulado en el Artículo 257 de la Constitución Política no establece criterios de población o territorial para asignarlos, por lo que esta municipalidad aunque tenga menor cantidad de territorio y población seguirá recibiendo el porcentaje que le corresponde sobre ese monto regulado, claro que ahora en menor cantidad, no solo porque se creó el municipio de El Chal, sino que desde finales de 2011 se han creado nuevos municipios, siendo un ejemplo de ello, que en el mismo año en el cual fue aprobado El Chal, el Congreso de la República aprobó otros tres nuevos municipios, por lo que en la actualidad hay 338 en todo el país, por lo que el situado constitucional del 10% debe dividirse entre más municipalidades y por lo tanto, cada una recibe menos cantidad de ese situado.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La elaboración de esta tesis se llevó a cabo partiendo de la creación de nuevos municipios, para determinar si la desmembración de aldea de un municipio existente para ser uno nuevo afecta las finanzas específicas del que sufre la sustracción de la población y el territorio, por lo que se tuvo como objeto de estudio la creación de nuevos municipios regulada en el Artículo 28 del Código Municipal, teniendo como unidad de análisis a la población que se organiza para lograr que su aldea tenga la categoría de municipio.

El problema consiste en que se busca establecer si la desmembración de una aldea con su población, como es el caso específico de El Chal, que rompió dependencia institucional con el municipio de Dolores, en el departamento de Petén, afecta las finanzas o la situación económica del municipio de donde se sustrae la nueva jurisdicción municipal.

Ante el problema expuesto, se expone que en el caso particular del municipio de Dolores, el mismo no se ve afectado directamente en sus finanzas porque la aldea de El Chal no representaba una fuente importante en los ingresos totales de esa municipalidad, puesto que era una aldea donde su fuente de ingreso diferente es el sitio arqueológico del mismo nombre, el cual no ha sido explotado turísticamente como para generar recursos financieros importantes y, por tanto, ocasionar daños financieros subyacentes a la municipalidad de Dolores.



BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN SIERRA, Bernabé. **Derecho presupuestario**. México: Ed. Porrúa, 1991.
- BARRÓN MORALES, Alejandro. **Derecho fiscal**. México: Ed. UNAM, 2002.
- CALVILLO SALVATIERRA, Juan José. **El derecho tributario**. México: Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. **Derecho fiscal**. México: Ed. Porrúa, 1988.
- CHOCÓN, Jorge. **Excavaciones en la plaza noroeste de El Chal, Dolores, Petén**. Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 2008.
- DEL RÍO VALVERDE, Juan. **Administración municipal**. México: Ed. UNAM, 2004.
- GAMBOA RIVAS, Carlos Alfredo. **Diagnóstico socioeconómico, potencialidades productivas y propuestas de inversión**. Guatemala: Ed. Facultad de Ciencias Económicas, 2009.
- GARÓZ PINZÓN, Byron Efraín. **Presupuesto público y su regulación legal**. México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2005.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Dionisio. **Tributos y justicia constitucional**. México: Ed. Limusa, 2003.
- MACDONALD, Agustín. **Gobierno y administración municipal**. España: Ed. McGraw-Hill, 2007.
- MADRAZO, Jorge. **La reforma municipal en la constitución**. México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, 2010.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, José Florentín. **Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI**. Guatemala: Ed. DIGI, 2008.
- PEÑA SANTANA, Sofía. **Presupuesto y política pública**. Argentina: Ed. Harla, 2004.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Juan Carlos. **Derecho tributario**. Madrid, España: Ed. Civitas, 2005.
- VÁSQUEZ GONZÁLEZ, Pedro. **El municipio mexicano: nuevo nivel de gobierno**. México: Ed. Porrúa, 2005.



Legislación:

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

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

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